

REVISTA
SAAP

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 3, N° 2, Junio 2008

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Arturo A. Fernández (CONICET)

Vicepresidente

Cristina Díaz (UNR)

Secretario

María Laura Tagina (UNLM)

Tesorero

Carlos D'Agostino (UCLP)

Vocales Titulares y Suplentes

Vicente Palermo (CONICET-FLACSO)

Mario Riorda (UCC)

Miguel De Luca (UBA)

Marcelo Cavarozzi (UNSAM)

Alejandro Estévez (UBA-UNLM)

Mercedes Kerz (CONICET –UB-UM)

Marcelo Camusso (UCA)

Anabella Busso (UNR)

Comisión Fiscalizadora

Emilio Saguir (USAL)

Fernando Falappa (UNGS)

Daniel Felici (UCA)

Mariano Aguas (UP-UBOL)

Delegados Encargados

Relaciones Institucionales

Mario Serrafiero (UADE)

Grupos de Investigación

Catalina Smulovitz (UTDT)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg † (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

REVISTA SAAP
Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

VOLUMEN 3 • N° 2, JUNIO 2008

Director

Arturo Fernández

Co-Directores

Pablo Bulcourf
Martín D'Alessandro

Consejo Editorial

Atilio Borón (UBA-CLACSO)
Marcelo Cavarozzi (UNSaM)
Isidoro Cheresky (UBA)
Liliana De Riz (UBA)
Hugo Quiroga (UNR)
Catalina Smulovitz (UTDT)
Carlos Strasser (FLACSO)
Juan Carlos Torre (UTDT)

Secretaría de Redacción

María Inés Tula

Coordinador General

Juan Cruz Vazquez

Colaboradores

Guido Moscoso
Victoria Gobbi

Consejo Asesor

Carlos Acuña
(Universidad de San Andrés)
Mariano Aguas
(Universidad de Palermo)
Enrique Aguilar
(Universidad Católica Argentina)
Luciano Andrenacci
(Universidad Nacional de General Sarmiento)
Bruno Bologna
(Universidad Nacional de Rosario)
Natalio Botana
(Universidad Torcuato Di Tella)
Delia de la Torre
(Universidad Nacional de San Juan)
Guillermo O'Donnell
(Universidad de Notre-Dame)
César Tcach
(Universidad Nacional de Córdoba)
Mabel Thwaites Rey
(Universidad de Buenos Aires)
Héctor Zimmerman
(Universidad Nacional del Nordeste)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Castex 3217, Ciudad de Buenos Aires (1425), Argentina. saap@arnet.com.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883



Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas comunicaciones que refieran a discusiones sobre temas controversiales, conceptos y/o cuestiones metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

Índice

Editorial 263

ARTÍCULOS

Nacionalismo, globalización y orden regional
en el Nordeste Asiático: el caso de Japón
a comienzos del siglo XXI
Takashi Inoguchi 267

El discurso político de la centroderecha argentina
o la anulación de la alteridad izquierda-derecha
Adriana Gallo 287

Efectos del sistema electoral sobre la representación
de la mujer. Argumentos y evidencia a partir
del caso argentino (1983-2005)
Santiago Manuel Alles 313

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo
en el nuevo marco institucional (1997-2000)
María Fernanda Araujo y Virginia Oliveros 353

Democracia y protesta social: un análisis
sobre la dimensión social de la democracia
Esteban Iglesias 395

Una democracia en época de elecciones.
Gestión electoral y ciudadanía: el caso de Mendoza
Walter José Cueto y Alicia Marcela Ballabio 417

NOTAS

| | |
|---|-----|
| VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces Nélida Archenti y María Belén Alonso | 455 |
| Democracia y soberanía popular. Mitos y realidad a principios del siglo XXI Carlos Strasser | 471 |

RESEÑAS

| | |
|--|----|
| Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género Nélida Archenti y María Inés Tula (editoras) por María Elena Martín | 45 |
| Medios de comunicación y opinión pública Orlando D'Adamo, Virginia García Beadoux y Flavia Freidenberg por María Laura Tagina | 47 |
| Los poderes de los jefes de gobierno Gianfranco Pasquino por Carolina Foglia | 49 |
| Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia Hugo Quiroga y César Tcach (compiladores) por María Victoria Ferranti | 48 |
| Rawls post Rawls Claudio Amor (compilador) por Hernán Pablo Toppi | 46 |
| Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente Eduardo Rinesi, Gabriel Nardacchione y Gabriel Vommaro (editores) por Carlos Nicolás Bohoslavsky | 49 |
| La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza Pierre Rosanvallon por Matías Esteban Ilivitzky | 52 |
| Lenguaje, política e historia Quentin Skinner por Bárbara Ciminari | 55 |

Editorial

El presente número de la *Revista SAAP* coincide con el fin de mi mandato como Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político y de mi función de Director de nuestra publicación institucional. Ha llegado el momento de la conveniente alternancia en la coordinación de una asociación científica, la cual coincide con un relevo generacional indispensable para la revitalización de las instituciones. Confío en que la nueva Comisión Directiva cumplirá plenamente esta importante función. Por otra parte, como lo afirmé en su primer número, la *Revista SAAP* es «una producción preparada colectivamente gracias al esfuerzo de un equipo de politólogos jóvenes y calificados». Sin su generosa participación no habría nacido ni fructificado este emprendimiento que constituye un aporte al desarrollo académico de la disciplina. Es el momento de agradecer personalmente a los Co-Directores Pablo Bulcourn y Martín D'Alessandro, a la Secretaria de Redacción María Inés Tula, al Coordinador General Juan Cruz Vazquez y al *staff* de aún más jóvenes colaboradores que se fueron sucediendo en los ocho números publicados.

En otro orden de cosas, deseo reproducir parte de la ponencia de John Trent (ex Secretario General de la IPSA) en la Conferencia Internacional de Montreal (en mayo de 2008), a la que asistí como representante de la SAAP. En la presentación de la colección de libros *El mundo de la ciencia política: el desarrollo de la disciplina*, Trent concluyó que «... los métodos de nuestra ciencia política ¿no nos conducen a resultados demasiado estrechos, irrelevantes y tentativos para ser tomados seriamente por aquellos que deberían consumir nuestro producto...? (...) tenemos que desarrollar métodos que incluyan lo social, lo económico, lo psicológico y lo internacional —justamente no como factores aislados sino todos ellos de manera integral (...) los politólogos tienen que aprender a pensar juntos colectivamente (...) Yo sueño que la IPSA, la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, todas las demás asociaciones nacionales y los investigadores líderes de nuestra disciplina, escucharán y actuarán en consecuencia del razonable llamado para una reflexión colectiva sobre el futuro de nuestra disciplina...».

Difundir estas preocupaciones sobre la utilidad de la disciplina y cómo superar sus limitaciones sería una de las tareas incumplidas de la SAAP. Probablemente no todos los colegas compartan mis puntos de vista, pero quiero subrayar que sólo la respuesta a muchos interrogantes planteados por Trent aportarían alguna satisfacción a los docentes investigadores que nos acercamos a la ciencia política preocupados por la injusticia social, la cual vacía de contenido real las prácticas democráticas y la libertad misma. A título personal, mi insatisfacción es proporcional al deterioro de los sectores populares argentinos, expoliados por una dirigencia económica dominante y manipuladora, reconociendo al mismo tiempo la dificultad de dar mayor reconocimiento académico al estudio riguroso y aplicable de las incesantes contestaciones sociales que atravesaron el siglo pasado y se intensifican en el presente.

Dr. Arturo Fernández

Artículos

Nacionalismo, globalización y orden regional en el Nordeste Asiático: el caso de Japón a comienzos del siglo XXI*

TAKASHI INOYUCHI

Universidad de Chuo

inoguchi@ioc.u-tokyo.ac.jp

El artículo intenta comprender el “misterio del Nordeste Asiático” haciendo referencia a tres conceptos: nacionalismo, globalización y orden regional, tal y como son vistos desde Japón. El nacionalismo es intenso en forma intermitente y se basa en la apelación a un sentido aparentemente sano del orden regional tradicional y en la reacción ante las contradicciones que surgen de lo que se lee como la unipolaridad de los Estados Unidos y la marea de la globalización. La globalización permea la región de forma notablemente rápida, aprovechando las grandes brechas de amplio espectro que existen en razón del alto grado de surgimiento de emprendimientos y de capacidad de trabajo. El orden regional, cuya estructura tiene múltiples estratos y niveles, se caracteriza por ser extraordinariamente impredecible y por gozar de una paz muy resistente. Desde ese punto de vista se exploran seis modelos de orden regional que se han previsto en Japón en los últimos años.

I. Introducción

Podría afirmarse que el Nordeste Asiático es una región del mundo altamente dinámica, por su desarrollo vigoroso y flexible, y por su capacidad de generar desequilibrio e incertidumbre¹. En un momento en que la región está siendo dirigida por regímenes diferentes, como son el comunismo dirigido por el mercado, la autocracia dirigida por las fuerzas armadas, la democracia que toma las calles, la democracia de tipo personalista y la democracia de electorados atomizados², y siendo que el Nordeste

* Traducción de M. Victoria De Negri y Martín Costanzo.

¹ Este dinamismo es una característica clave que se ha mantenido vigente durante las últimas dos décadas. Véase Inoguchi (1989).

² Los regímenes que tales frases tratan de caracterizar son China, Corea del Norte, Taiwán, Corea del Sur, y Japón, en este orden. Para la visión del Estado que tienen los ciudadanos, véase Inoguchi y Blondel (2008). Se trata de los resultados obtenidos a partir de una encuesta aplicada a 18 países de Asia y Europa y realizada por un equipo dirigido por el primero de los autores en el año 2000. Véase también Inoguchi y Carlson (2006).

Asiático no constituye una comunidad económica basada en reglas vinculantes³, resulta bastante sorprendente que el volumen de comercio intrarregional ascienda a más del 50 por ciento. La Unión Europea, que consagra los principios comunes del libre mercado, la defensa de los derechos humanos y la democracia liberal y social, sólo presenta un 62 por ciento de este tipo de comercio. Si el modelo europeo de integración es el que debe tenerse en consideración, entonces el Nordeste Asiático representa un misterio. Es de notar, asimismo, que mientras que la Unión Europea requirió cincuenta años de trabajo para alcanzar estas cifras, el Nordeste Asiático lo logró en sólo quince años, a partir de las sanciones económicas relacionadas con la masacre de Tiananmen, impuestas en 1989.

Este artículo intenta comprender el misterio del Nordeste Asiático (si es que este fenómeno merece ser así llamado) fundamentalmente haciendo referencia a tres conceptos: nacionalismo, globalización y orden regional. Definimos aquí al nacionalismo como aquél conjunto de lógicas y de emociones que frecuentemente se utilizan políticamente para concretar lo que se considera un destino único y solidario, y que a menudo se conoce como Estado-nación. Entendemos por globalización a la compresión irregular del tiempo y del espacio, que conlleva diferentes consecuencias para aquellas unidades sociales afectadas. Finalmente, el orden regional se define como el patrón de configuración del poder y de principios normativos, que producen estabilidad e inestabilidad⁴.

El Nordeste Asiático es diferente en todos estos aspectos. Anticipando la tesis principal de este artículo, en primer lugar, afirmamos que aquí el nacionalismo es intenso en forma intermitente y se basa en la apelación a un sentido aparentemente sano del orden regional tradicional y en la reacción ante las contradicciones que surgen de lo que se lee como la unipolaridad de los Estados Unidos y la marea de la globalización. En segundo lugar, la globalización permea la región de forma notablemente rápida, aprovechando las grandes brechas de amplio espectro que existen aquí en razón del alto grado de surgimiento de emprendimientos y de capacidad de trabajo. Finalmente, en tercer lugar, el orden regional, cuya estructura tiene múltiples estratos y niveles, se caracteriza por ser extraordinariamente impredecible y por gozar de una paz muy resistente. A continuación intentaremos delinear el nacionalismo, la globalización y el orden regional tal y como son vistos desde Japón⁵.

³ Este esquema es el opuesto al modelo europeo convencional de integración regional, el cual elogia a la UE al enfatizar la naturaleza facilitadora de las acciones orquestadas y legalmente vinculantes, a escala regional y realizadas etapa por etapa.

⁴ Estas definiciones son de alguna manera diferentes de las definiciones estándar que comúnmente surgieron de las experiencias europeas de los siglos XIX y XX.

⁵ El contexto general y el desarrollo contemporáneo de la política japonesa analizado desde una perspectiva histórica puede verse en Inoguchi (2005).

II. Nacionalismo

La complejidad de los nacionalismos del Nordeste Asiático se debe a que en el período actual aparecen comprimidas al menos tres modalidades de relaciones internacionales: aquella que toma como referente a China, la que toma como referente a Occidente, y la autorreferida⁶. El caso de Japón es el más paradigmático de entre las cinco sociedades de esta región. Para tratar acerca del tema del nacionalismo en Japón es necesario comenzar por referirse al primer período de la modernidad, de entre 1603 y 1867, cuando el *shogunato** de Tokugawa cerró las fronteras del país y prohibió toda interacción con individuos y países extranjeros excepto para un pequeño puerto en Nagasaki, al sur de la isla.

Estas decisiones fueron motivadas por varias situaciones. En primer lugar, Ieyasu, fundador del *shogunato* de Tokugawa, había presenciado el fracaso de Nobunaga, unificador absolutista asesinado al promediar su gobierno, en 1582. Así, el nuevo gobernante estaba satisfecho con dejar que los dominios manejaran autónomamente sus asuntos, exceptuando la diplomacia, el comercio y la defensa. Se prohibía la autonomía del comercio exterior para proteger al Estado central, porque a través de la vía del intercambio los dominios se aseguraban el ingreso de armas y de naves. En segundo lugar, la China Ming y la Corea Chosong todavía veían a Japón con aprensión y sospecha, luego de que Hideyoshi (sucesor de Nobunaga) enviara tropas en 1594, resultando en un fracaso estrepitoso. Asimismo, y en tercer lugar, se sospechaba que los misioneros cristianos enviados por España y Portugal conspiraban junto con los señores de algunos dominios del sur en contra del *shogunato* de Tokugawa. Así, en 1630 se prohibió el cristianismo, haciendo estallar una importante rebelión cristiana en el sur de la isla en la década de 1640, que a su vez impulsó uno de los dos grandes despliegues de tropas por parte de los *shogunes* en sus doscientos cincuenta años de gobierno.

Se permitieron algunas excepciones: el dominio Satsuma, en el extremo sur de Japón, conquistó el reinado de Ryuku a comienzos del siglo XVII. Sin embargo, Satsuma le permitió manejar el tributo y el comercio con China y otros países tal y como si todavía fuera un reino independiente, aunque encontrando la manera de explotarlo. También se le permitió al dominio Tsushima el pago de tributo a la Corea Choson,

⁶ La descripción de la primera puede verse en Fairbank (1968), Hui (2005) y también en Woodside (1971). En lo que respecta a los tres tipos de ordenamiento mundial, ver también Inoguchi (1999).

* N. de los T.: El término refiere al gobierno del *shogun*, o dictador militar hereditario en Japón, característico del período que va desde 1192 hasta la restauración Meiji de 1867-1868.

garantizándole así beneficios comerciales, al tiempo que el shogunato Tokugawa, a su vez, recibía regularmente los emisarios coreanos como misión tributaria. Estos últimos preferían ver a Japón en su lugar, aun cuando éste no tuviera intenciones de embarcarse en otra campaña militar. Asimismo, en el extremo norte de la isla, el dominio Matsumae tenía permitido el comercio con los Ainus de Hokkaido y con Rusia.

Todos estos intercambios eran útiles para el shogunato de Tokugawa, que en el siglo XVII temía el surgimiento de la China Qing y buscaba por ello tomar distancia de ésta. De hecho, los registros históricos indican que durante el reinado del emperador chino Jiaqing (1796-1820), Japón, al igual que Francia y Holanda, era un Estado de tipo comercial, mientras que Corea, Vietnam e Inglaterra eran Estados tributarios. En 1793 el rey Jorge III de Inglaterra había enviado a China una misión encabezada por Lord McCarthy con el objeto de establecer relaciones comerciales, pero el emisario terminó haciendo la reverencia *kowtow* al emperador Qianlong. Al prohibir las relaciones con el extranjero, Japón parecía estar construyendo un cosmos caracterizado por un centro y rodeado por su propia periferia (Toby, 1991).

A partir del establecimiento de las relaciones de amistad (1853) y de comercio (1858) con las potencias occidentales, llegó a su fin la política del *shogunato* Tokugawa de cerrar el país al intercambio con el extranjero, lo cual a su vez abolió los privilegios gozados por algunos dominios durante el período previo. En consecuencia, en la década de 1850 surgieron reacciones terroristas anti-extranjeras. Sin embargo, éstas se redujeron una vez que los dominios opositores al régimen Tokugawa (Satsuma y Choshu) cambiaron radicalmente de posición, pasando a apoyar la apertura del país, como resultado de la destrucción de sus propios territorios por parte de los cañones británicos.

En su lugar, estos dominios se concentraron en lograr una revolución desde arriba. Todos estos tratados estaban basados en la ley internacional, introducida por los occidentales y adoptada *in toto* por Japón. Así, el país accedía a respetar ciertos artículos “especiales”: extraterritorialidad y no autonomía de las tarifas. En otras palabras, los occidentales eran ahora inmunes a los derechos soberanos de Japón en el país, y a los bienes y servicios importados no se les aplicaban las tarifas japonesas. Ante esto, no se registraron ni motines ni reacciones anti-occidentales significativas. La extraterritorialidad fue abolida a comienzos del siglo XX y la no autonomía de las tarifas, recién en 1911. Japón adhería fielmente a la ley internacional, creada en Occidente, ya fuera para tratar con éste o con sus vecinos coreanos o chinos.

Sin embargo, aún persistían las prácticas basadas en el sistema chino en todo el Nordeste Asiático. En 1871 un grupo de pescadores de Okinawa

naufregó en las costas de Taiwán y fueron masacrados por los nativos. El gobierno japonés elevó una protesta al gobierno Qing y solicitó una compensación sobre la base de la ley internacional, pero China respondió negando el hecho de que Taiwán fuera territorio propio. Japón insistió en su demanda de una compensación, que eventualmente fue realizada por el gobierno Qing. En el proceso, en Japón surgieron explosiones nacionalistas y algunos líderes sostuvieron la necesidad de una campaña militar de castigo. Luego, en 1874 un barco japonés de reconocimiento que incursionaba en el río Daedong, en territorio coreano, fue atacado por tropas coreanas. Los japoneses respondieron al ataque y lograron forzar al gobierno coreano a firmar un tratado para la apertura del país y de sus puertos. Corea, que aún pensaba en términos de las normas y orden regional de base china, continuaba alentando la intervención de potencias mayores, como China (1874 a 1894) y Rusia (1895 a 1911) frente a la creciente y enorme influencia en Corea de un Japón que actuaba en base a un orden occidental. El punto aquí es que el nacionalismo japonés fue disparado por el choque entre las normas occidentales, a las que Japón adhería, y las de base china, a las que adherían China y Corea (Tetsuya, en prensa).

Luego de que en 1895 y 1905 Japón venciera a China y a Rusia en sucesivas guerras principalmente por disputas sobre Corea, el vencedor debería enfrentar los nacionalismos chino y coreano. Tradicionalmente, ambos países consideraban a Japón como una potencia bárbara e incapaz de comprender los edictos del confucianismo que China y Corea compartían. Sin embargo, cuando a mediados del siglo XVII la China Ming dio paso a la dinastía Qing, a los ojos coreanos éstos eran tan bárbaros como los japoneses, ya que los fundadores de la dinastía eran los Yurchen provenientes de la llanura de Manchuria. A partir del siglo XIX, el confucianismo moderno, secularista y racionalista, comenzó a mostrar signos de malestar. Huang Ping sostiene que la modernidad en China se perdió mucho antes que en Occidente: China se modernizó más tempranamente que Occidente y también experimentó las consecuencias negativas de la modernidad más tempranamente. Al contrario de lo afirmado por Anthony Giddens, no fue que China no experimentó la modernidad en el sentido de los procesos de secularización y de racionalización (Ping, 2000; Giddens, 1990; Woodside, 2006). En todo caso, a partir de mediados del siglo XIX tanto China como Vietnam y Corea atravesaron años difíciles: los sentimientos anticoloniales en estos tres países se originaban en el orgullo herido y las humillaciones que les fueron impuestas por Occidente y Japón, que aprovecharon las consecuencias negativas acarreadas por la modernidad confuciana.

Cuando en 1945 Japón volvió a levantarse, en medio del profundo atolladero en el que se encontraba Asia y todo el Pacífico, China y Corea

se encontraban en pie de guerra entre el comunismo y el anticomunismo. Hoy en día tanto China y Taiwán, como Corea del Norte y Corea del Sur se encuentran enemistados. Japón ha establecido relaciones diplomáticas con Taiwán (entre 1956 y 1972), con China (a partir de 1972), y con Corea del Sur (a partir de 1965), pero hasta hoy no tiene relaciones diplomáticas con Corea del Norte. Así, las relaciones de Japón con China y Corea presentan múltiples niveles: Japón no dirigió muestras de respeto confuciano hacia sus vecinos; además, Japón no curó las heridas coloniales; y finalmente, todavía debe resolverse el antagonismo entre el apoyo y la oposición al comunismo. No menos importante es el reciente surgimiento de Corea primero y de China después, que le ha traído bastantes preocupaciones a Japón. Se trata de una situación similar a aquella vivida en la década de 1880, cuando Japón comenzó a percibir a China como una amenaza a raíz de que los esfuerzos reformistas del emperador Tongzhi parecían traer sus frutos, incluyendo la expansión naval. Japón recién había comenzado a modernizarse en la década de 1870.

Así, el surgimiento de Corea se ha sensibilizado como consecuencia de la combinación entre el lanzamiento de misiles norcoreanos y la gran voluntad de Corea del Sur de ayudar a Corea del Norte a través de su formidable capacidad industrial. El auge de China, por su parte, se ha sentido más fuertemente cuando las dos décadas consecutivas de crecimiento económico de dos dígitos se combinan con los grandes avances tecnológicos obtenidos, capaces de destruir eficazmente un satélite. Cuando chinos y coreanos atacaron a los japoneses utilizando tres vocabularios diferentes (confucianismo, anticolonialismo y reconciliación entre los “dos sistemas” de China y de Corea), Japón debió recurrir a su propio nacionalismo. En la primera década de este siglo, y especialmente luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos extremaron su unipolaridad y su unilateralidad, y ante esa política Japón debió tomar partido. A partir de ese momento, el gobierno japonés pasó algunos tragos amargos, al adoptar una línea política que puede ser considerada como demasiado pro Estados Unidos. Fue necesario aplacar y apaciguar expresiones que pueden ser catalogadas como de nacionalismo excesivo, que lentamente comenzaban a hervir tanto desde abajo como desde las cúpulas de la sociedad japonesa, frente a China y Corea y también frente a Estados Unidos. Durante la administración Koizumi (2001-2006) la intención del nacionalismo japonés se dirigía a aliviar las almas de los caídos en las guerras, sin aludir a la Segunda Guerra Mundial. La ambigüedad de la estrategia del Primer Ministro Shinzo Abe (2006 a la actualidad) respecto de su visita al santuario Yasukuni pareció inicialmente exitosa a comienzos de 2007. Pero su estrategia ha perdido algo de atractivo desde

que en el mes de marzo de ese año se expresara negativamente en el episodio acerca de los alegatos de las “mujeres de consuelo” (Sumire, 2007).

III. Globalización

La globalización es un proceso de compresión del tiempo y del espacio. La tierra se aplanan. Durante el último cuarto del siglo pasado, y más específicamente, a partir del Acuerdo del Plaza de 1985, la fase actual del proceso de globalización se aceleró. Para 1986, un año más tarde de la firma del acuerdo por parte del Grupo de los Cinco, por primera vez en la historia la cantidad de comercio de divisas superó los niveles de comercio de bienes y servicios. Evidentemente la tierra ahora es más plana, pero también es más discriminadora a escala global (O'Brien, 1992). ¿Qué generó la globalización en Japón, Corea del Sur y Taiwán en relación a China? Para decirlo de manera simple: una cantidad de sectores productivos de estos tres países han descubierto que las zonas costeras de China son atractivas para instalar sus fábricas. De los tres, Taiwán representa el caso más extremo, a raíz de que la opción por la independencia del país se ha transformado gradual y lentamente en insostenible, tal y como lo simboliza el reciente cambio radical de Lee Denghui, desde una actitud de fuerte apoyo a la independencia, hacia una posición de coexistencia pacífica con la “independencia”⁷. En el caso de Corea del Sur, luego de que la crisis financiera asiática de 1997-1998 llevara al país a una situación crítica, en la actualidad ha presenciado la recuperación de su economía en parte gracias a los fuertes vínculos con China. Esta vuelta hacia China fue de la mano de una actitud anti-norteamericana y de la toma de medidas tendientes a la reconciliación con Corea del Norte⁸. En comparación con Corea del Sur o Taiwán, una mayor porción del sector manufacturero de Japón está dedicado a la alta tecnología, lo cual hizo que la emigración de estos sectores hacia las costas chinas fuera un proceso más lento. Sin embargo, un gran volumen de empresas manufactureras se ha trasladado en forma masiva hacia China⁹.

⁷ Este cambio de Lee Denghui de su posición de independencia a una de interdependencia con China no es poco frecuente en el Este y Sudeste Asiático.

⁸ En Corea del Sur esta toma de posición se llevó a cabo durante la administración de Roh Moo Hyun, originada por un sentimiento de anti-americanismo y la fuerte fuerza de atracción económica de China.

⁹ En Japón, luego de la diplomacia de Koizumi opuesta al *kowtow* en relación a China, Abe ha sido capaz de reparar hasta cierto punto las relaciones entre ambos. En la actualidad Japón y China hacen hincapié en procesos y resultados diplomáticos que beneficiarían a ambos, lo cual ha sido ejemplificado por la visita de Shinzo Abe a China en octubre de 2006 y la de Wen Jiabao a Japón en abril de 2007.

Lo que ha surgido en el Nordeste Asiático es una red de relaciones de comercio intrarregional con una rapidez sorprendente, sin el aval formal de acuerdos vinculantes, y que hoy en día registra un 50 por ciento del total del comercio de esas cinco economías. Esta cifra se ha alcanzado en poco más de una década, hecho bastante sorprendente cuando se compara con el 62 por ciento correspondiente a la Unión Europea, luego de más de medio siglo de esfuerzos y en base a una gran cantidad de acuerdos formales¹⁰. Una consecuencia de esto es que algunos ciudadanos chinos han visto retornar el antiguo sistema de tributación con Corea, junto con un respeto creciente de parte de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, y con un Japón tan poco civilizado que lamentablemente no logra apreciar las virtudes del Confucianismo¹¹. A diferencia de esta confianza china, los japoneses están ahora recelosos ante la aparente pérdida de su lugar en tanto que líder de la bandada de la industrialización y el comercio. Esto fue simbolizado por la decisión de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) de no votar a favor de Japón en la ONU. Singapur y Vietnam tenían intenciones de hacerlo, pero a último momento decidieron que resultaba más importante evitar el disgusto de China¹².

En el Nordeste Asiático está generándose actualmente una nueva fase de la globalización con una velocidad no menor a la anterior. Comienza en las zonas costeras de China. Luego de casi tres décadas de crecimiento de casi dos dígitos de la economía, no sólo las ganancias sino también los salarios y rentas han alcanzado niveles bastante elevados. Una gran cantidad de capital chino ha trasladado sus fábricas a Vietnam, India y Sudáfrica, al igual que los capitales japoneses, taiwaneses y coreanos. Las brechas existentes entre la costa y el interior de China aún son demasiado amplias como para esperar mejoras rápidas en tér-

¹⁰ El extraordinario crecimiento de la interdependencia intrarregional en el Este y Sudeste Asiático durante las últimas dos décadas ha llevado a los asiáticos a sostener que Europa no es el único modelo para la integración asiática. Véase Koh (s/f).

¹¹ En lo que respecta al sistema tributario chino, véase Fairbank (1968). Se debe subrayar que Japón era un caso atípico para los países del Este y Sudeste Asiático en 1818, ya que mientras que Corea, Vietnam e Inglaterra eran considerados estados tributarios, Francia, Holanda y Japón eran registrados como estados comerciales.

¹² El intento de Japón de obtener la membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU fue desastroso. Japón, Alemania, Brasil, e India construyeron una alianza con el propósito de alcanzar ese objetivo, pero al enfrentar la oposición de Estados Unidos a los otros tres países, Japón defecionó de la coalición. De todas maneras, Japón no obtuvo ningún voto de apoyo del Sudeste Asiático: Singapur y Vietnam tenían intenciones de darle su voto, pero a último momento se abstuvieron. Tampoco los países africanos votaron masivamente a favor de Japón. La estrategia diplomática china basada en los beneficios mutuos, el respeto por la soberanía y la no interferencia en asuntos internos aparentemente ha dado sus frutos. Se suele referir a esto como el Consenso de Beijing, en contraste con el Consenso de Washington.

minos de infraestructura industrial y nivel de conocimientos y aptitudes. A medida que avanza esta fase, llegan a su punto máximo las presiones por la firma de acuerdos de libre comercio, en parte porque la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio se ha estancado sin lograr el acuerdo acerca del comercio de agricultura y de servicios, y de otros temas como los derechos de propiedad intelectual y los riesgos medioambientales. China y la ASEAN fueron los primeros en firmar acuerdos de libre comercio. Atemorizado, Japón firmó un acuerdo similar, y luego Corea del Sur siguió sus pasos. La mayor diferencia entre China por un lado, y Japón y Corea del Sur por el otro, es que el primero, una economía en desarrollo, está exenta de los artículos de la Organización Mundial del Comercio que requieren la rápida implementación del acuerdo.

En cualquier caso, aquí y allí están llevándose a cabo negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio. Se considera que para los sectores manufactureros japoneses, los próximos acuerdos se firmarán entre Japón y Corea del Sur, Japón y Australia, y Japón y Estados Unidos. Cuando el recientemente electo Primer Ministro nipón Shinzo Abe visitó al Presidente surcoreano Roh Moo Hyun en octubre de 2006, ambos países estuvieron a punto de firmar un acuerdo. Pero cuando el ministro de Relaciones Exteriores consultó al Presidente Roh, éste se negó a firmar un comunicado conjunto. Aún no resulta claro si esta decisión se debió a su disgusto frente a la aparente posición del gobierno japonés de no compromiso ante la liberalización agrícola, o por otras dificultades. Más impactante fue el acuerdo de libre comercio bilateral firmado entre Corea y Estados Unidos en abril de 2007. Este acuerdo dio el impulso a Japón para acelerar la firma de un documento semejante con Corea y con Estados Unidos. Tanto este último como Australia son países con políticas estrictas respecto de la liberalización del comercio agrícola, con lo cual se espera que las negociaciones sean más difíciles. Y por supuesto, queda pendiente en la agenda la firma de acuerdos entre Japón y China, cuando se logren establecer buenas relaciones y se resuelvan al menos en apariencia los conflictos históricos entre ambos (Solis y Urata, en prensa).

Con respecto a las divisas, Estados Unidos mantiene firme su oposición a la propuesta de crear un Fondo Monetario Asiático, elevada por Japón durante la crisis financiera de 1997-1998. En su lugar, se han implementado algunos proyectos programáticos, como la iniciativa Miyazawa y la iniciativa Chiangmai, para garantizar que la reserva de divisas sea suficiente para proveer a aquellos que durante una crisis tengan necesidades extremas, y que es organizada bajo la égida del Banco Asiático

de Desarrollo. Entretanto, China se autodeclaró el primer país con mayores reservas de divisas. Además, simbólicamente, a partir de 2007 el yuan renminbi chino tiene un mayor valor que el dólar hongkonés en relación al dólar estadounidense. Todavía debe analizarse con detenimiento la idea de un euro asiático en este contexto: aunque la propuesta surgiera originariamente de Japón, es posible que se cambie de posición, dado que la moneda china se fortalece frente al dólar de Estados Unidos¹³.

Otra situación potencialmente compleja es la caída de las acciones chinas en la bolsa de Shangai en marzo de 2007. ¿Se trata de un anticipo del “eventual” colapso en un futuro cercano de la burbuja china, que crece rápidamente? Existe una teoría popular que se difunde con rapidez y que sostiene que luego de organizar los Juegos Olímpicos, toda sociedad totalitaria colapsa en aproximadamente una década. Se toman los casos de Berlín en 1936 y de Moscú en 1980, que en nueve y once años respectivamente vieron caer sus regímenes, aparentemente por el exceso del gasto. La pregunta es: ¿qué pasará en 2018? Esta idea es demasiado vaga como para poder probarse empíricamente de forma seria. En la misma línea, una gran dosis de gasto militar podría también llevar a un cambio de régimen, como en los casos de Sudáfrica bajo el régimen del apartheid y de la República Democrática de Corea bajo el régimen de la política del *songun* (o “primero el ejército”). Sudáfrica abandonó su programa, pero también vio colapsar el sistema del apartheid¹⁴.

IV. Orden regional

Desde el punto de vista de Japón, el orden regional que envuelve el Nordeste Asiático en los albores del nuevo siglo es una situación sobre la que el país debe reflexionar en el largo plazo (Inoguchi y Bacon, 2006). El

¹³ El gobierno japonés sostiene la política oficial de que, a largo plazo, la creación de un euro asiático sería beneficiosa para Japón y para el resto de Asia. Los acuerdos facilitados por el Banco Asiático de Desarrollo para mitigar las dificultades en momentos de crisis han sido constantemente realizados a través de las iniciativas Miyazawa, Chiangmai y otras en este tópico. De todas maneras, para que la idea del Euro asiático pueda materializarse es necesario dar un salto cualitativo.

¹⁴ Se ha hablado mucho acerca de la posibilidad de que la burbuja china colapse luego de los Juegos Olímpicos de Beijing 2008 especialmente a la luz del poco tranquilizador desempeño del mercado norteamericano. La historia se basa en la idea de que los regímenes autoritarios a menudo gastan grandes cantidades de dinero para demostrar su prestigio y poder. Dos ejemplos pasados son el caso de los Juegos Olímpicos de Berlín de 1936 (nueve años más tarde, en 1945, el régimen alemán colapsó), y el caso de los Juegos Olímpicos de Moscú en 1980, ya que pasados once años colapsa el régimen soviético. La pregunta es ahora si en 2018 podría ocurrir algo similar.

gobierno nipón ha mantenido con firmeza la doctrina pacífica y nacional de no uso de la fuerza: en la última mitad del siglo pasado no hubo tropas heridas o muertas. Además, durante la guerra al terrorismo, Japón ha demostrado a Estados Unidos que es un socio que comparte sus valores, al enviar tropas a Irak. También ha mostrado su ánimo de cooperación para mantener una alianza con Estados Unidos que sea eficaz en términos políticos y económicos. Japón se ha adaptado a la Revolución de los Asuntos Militares de Estados Unidos y al traslado de sus fuerzas para que haya “más en casa y menos en el exterior”, lo cual ha recortado costos sin comprometer la capacidad de combate y la eficacia de las maniobras de disuasión, a pesar de que ocasionalmente los traslados se hayan visto retrasados e importunados por expresiones pacifistas y acciones de personas que rodean las bases norteamericanas ubicadas en la isla.

Sin embargo, Japón debe reflexionar acerca de su estrategia de largo plazo, para lo cual se imponen dos iniciativas. En primer lugar, debe responderse la pregunta acerca de cuán efectivo y confiable es el compromiso de Estados Unidos con Japón. La defensa territorial está cada día más apoyada en los hombros de la Fuerza de Defensa Propia, al menos en una dirección de mediano plazo marcada por la división de responsabilidades. Pero ¿qué tan efectiva y confiable como aliada es Norteamérica frente a las acciones agresivas de Corea del Norte? ¿Qué pasará con Japón cuando este país dispare sus misiles nucleares hacia la isla? ¿Estará preparado? Para enfrentar tales acciones, ¿son eficaces las Fuerzas Japonesas de Defensa Propia? ¿Cómo deberá actuar Japón cuando Estados Unidos acuerde formalmente la adquisición norcoreana de armas nucleares? ¿Qué deberá hacer Japón cuando estos dos países normalicen sus relaciones diplomáticas? Estas y otras preguntas similares se presentan intermitentemente en la cabeza de muchos japoneses.

La cuestión de Corea del Norte abre la puerta a la cuestión de la no proliferación de armas nucleares¹⁵. El tratado de no proliferación firmado en 1967 estipula que aquellos estados que poseen armas nucleares deben procurar reducir la cantidad de armas, y que la proliferación nuclear debe ser impedida, revertida o detenida. Asimismo, aquellos estados firmantes que utilizan energía nuclear deberán someter sus instalaciones a inspecciones regulares llevadas a cabo por la Agencia Internacional de Energía Atómica de la ONU, para constatar que se aplican las más estrictas medidas de seguridad y que las instalaciones no se utilicen con fines militares.

¹⁵ La no proliferación de armas nucleares ha sido un objetivo clave de la política pública japonesa durante los últimos cincuenta años. Pero las recientes acciones llevadas a cabo por países como Pakistán, India y Corea del Norte parecen aumentar las dudas acerca de la seguridad que pueda dar el paraguas nuclear norteamericano a Japón.

La India, por ejemplo, al no ser un Estado firmante del tratado, no está sujeta a las inspecciones de la Agencia. Corea del Norte, que sí ha adherido al tratado, ha tenido un comportamiento errático. Otro caso es el de Irán, que a pesar de haber firmado el tratado, se niega a las inspecciones de la Agencia. El nudo del problema es que a pesar de que la Agencia realiza las inspecciones, son las mayores potencias, y especialmente Estados Unidos, quienes impiden, revierten o detienen la adquisición de armas nucleares. La última adquisición realizada por Pakistán e India fue primero recibida negativamente por Estados Unidos, aunque más tarde cambió su opinión. Aparentemente, esta actitud de aprobación ha incentivado a otros países como Corea del Norte e Irán a seguir adelante con su propio proceso de nuclearización. En el primero de los casos, el proceso implica un escenario de efecto tipo dominó: una vez que el Norte se nuclearice, y cuando en 2009 las tropas norteamericanas se retiren de Corea del Sur, este país estará más cerca del Norte. En 1964, un editorial sobre la nuclearización china afirmaba que este proceso no era aceptable para un Japón no nuclear, pero que cuando Japón se nuclearizara, entonces Corea del Norte seguiría sus pasos. ¿Cómo juzgarán los japoneses la emergencia de una confederación nuclear coreana? Hay dos opciones: un Japón nuclear y un Japón no nuclear. Retomaremos este punto más adelante.

El otro problema acuciante para la seguridad del Nordeste Asiático es el incesante desarrollo militar chino de dos dígitos que de manera impresionante se ha venido gestando durante los últimos treinta años¹⁶. Dos acontecimientos recientes tocan la fibra de muchos japoneses: 1) la destrucción de un satélite por parte de un cohete chino; y 2) el paso de submarinos chinos por la cadena de islas Ryukyu sin ser detectados por la armada japonesa. En el primer caso, el hecho socava la esperanza de Japón de poseer algunos satélites propios, mientras que otros cientos de satélites son utilizados para detectar la ubicación de las instalaciones nucleares norcoreanas y para seguir los movimientos navales de China desde Shangai hasta Guam, pasando por el nordeste de la isla de Taiwán. Estos movimientos, al amenazar con destruir todas las instalaciones militares taiwanesas de la costa este (las del oeste serían destruidas con misiles y asaltos navales enviados desde Amoy), se orientarían a inducir de forma coercitiva la rendición de Taiwán ante una unificación pacífica liderada por China. El segundo de los acontecimientos, y especialmente frente a una contingencia como la planteada, socava la confianza en la armada japonesa y norteamericana. Si Estados Unidos no

¹⁶ El constante crecimiento de las fuerzas militares chinas ha sido una fuente de temor para Japón. La política japonesa se ha caracterizado por tratar de mejorar la naturaleza de la alianza con Estados Unidos al tiempo que no acepta que China dé a Japón por sentado pero construye paso a paso relaciones mutuamente beneficiosas.

tiene intenciones de defender la soberanía japonesa de las aguas en aquellas áreas donde la armada china podría acceder en un caso de diplomacia coercitiva por Taiwán, entonces esta actitud podría socavar la alianza con Norteamérica. En dos ocasiones recientes el gobierno de Estados Unidos insinuó que en caso de una contingencia tal, se favorecerían las decisiones que eviten el antagonismo con China, que adquiere los mayores montos de bonos del Tesoro, transformándose así en lo que se conoce como un “interesado responsable”.

V. Seis modelos de orden regional

A continuación nos dedicaremos a explorar seis modelos de orden regional que se han previsto en Japón en los últimos años. Compararemos cada uno de estos modelos, que poseen un concepto clave que se presume orienta el desarrollo del orden regional. Los contextos geográficos varían entre uno y otro, reflejando el grupo de origen de quien diseñó el modelo¹⁷.

Cuadro 1
Seis modelos de orden regional

| Concepto clave | Agencia clave | Naturaleza del orden regional |
|----------------------|----------------------|---|
| 1. Alianza | Asuntos exteriores | Toda la región este de Asia diluye la expansión china. |
| 2. Libre comercio | Economía e industria | Paquete de asociación económica bilateral en los baches de la Organización Mundial del Comercio. |
| 3. Divisas | Tesoro | Provisión de reserva de moneda extranjera para emergencias, preparando el camino hacia un euro asiático. |
| 4. Defensa | Defensa | Fortalecimiento en el marco de la Pax Americana |
| 5. Medio ambiente | Medio ambiente | Cooperación regional en cuestiones demográficas, energéticas y medioambientales, que se dirige hacia la creación de un sistema regional medioambiental. |
| 6. Vínculos sociales | Asuntos internos | Interacciones y relaciones sociales densas, preparando el camino hacia la comunidad regional de vinculaciones densas. |

¹⁷ Estos modelos son submodelos de la política exterior japonesa. Estos últimos son presentados en un nivel más amplio y ostentoso en “Three Japanese Models in the New Millennium” (Wallerstein y Clesse, 2002).

V. 1. Modelo de alianza

Este modelo es promovido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y sus dos preocupaciones clave son la alianza con Estados Unidos y sus eslóganes asociados de libertad, democracia liberal y libre mercado. Sus más recientes manifestaciones son la Cumbre del Este Asiático (la ASEAN y seis más) y el Arco de Libertad y Prosperidad¹⁸. La Cumbre se ha creado, en parte, para desbaratar la potencial situación en que China domine la ASEAN y el agrupamiento de China y Corea. Por esta razón la ASEAN incorporó tres países como miembros: Nueva Zelanda, India y Australia. Pero antes de inaugurarse la cumbre, China ejerció influencia entre sus miembros para determinar la agenda y otros asuntos. La competencia entre los dos mayores poderes parece llegar a su fin cuando surgen los intereses bastante dispersos de muchos de los miembros de la organización misma. En esta instancia, el Ministerio de Economía e Industria ingresó con su propuesta de crear el Instituto de Investigaciones Económicas en Bangkok o en Hanói, que funcione como comité experto y que había sido aceptada en la Cumbre del Sudeste Asiático. Esto generó el modelo propuesto por este ministerio, centrado en el libre comercio bilateral.

El otro modelo liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores es el del Arco de Libertad y Prosperidad, por el cual aquellos países que rodean a China y Rusia en la región este, sudeste, sur y centro de Asia, el Medio Oriente y Europa central, se encuentran en relación directa unos con otros en base a su aspiración común de libertad y prosperidad. La propuesta se aparta claramente de los antiguos eslóganes japoneses de pragmatismo, practicidad y bajo perfil, y agita la bandera de la libertad, la democracia liberal y el libre mercado. También demuestra que uno de los objetivos de Japón es lograr una China y una Rusia dóciles, si es que esto es posible. En esta línea, no es casual el hecho de que recientemente Japón acordara la provisión de tecnologías de generación de energía nuclear a países como Kazajastán, Vietnam e Indonesia.

¹⁸ Desde 1952 el conjunto de bases de la política exterior japonesa se apoya en tres pilares: alianza con Estados Unidos, amistad con los vecinos asiáticos, y el mantenimiento de la ONU como una posibilidad de influencia. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 un nuevo grupo de principios de política exterior japonesa se ha tornado relevante: además del apoyo al espíritu de la alianza y el manejo de la política de coalición con Estados Unidos, por un lado (1) la defensa y difusión del espíritu de alianza en el exterior, y por el otro, (2) el énfasis en la necesidad de consolidar la posición de Japón en relación al crecimiento de los vecinos.

V. 2. El modelo del libre comercio

La antigua imagen preferida por el Ministerio de Economía e Industria para el Este y Sudeste Asiático era la del vuelo de los gansos para la industrialización, el comercio y la inversión, con Japón a la cabeza de la bandada para la región. Ahora que el impulso de desarrollo japonés ha dejado su lugar a otros, y que la marea de la globalización permea todos y cada uno de los sectores de la región, Japón intenta atraer al resto hacia sí, con acuerdos conocidos como de asociación económica bilateral. Se trata de un esquema que contrasta bastante con el norteamericano, donde los acuerdos neoliberales de libre comercio bilateral empujan a todos con fuerza en la dirección establecida por el mercado. El japonés busca ser un tipo de acuerdo que, al menos en el corto plazo, mantenga las buenas relaciones con cada uno de los sectores no competitivos de la economía. En un contexto donde la Organización Mundial del Comercio sobrevuela la situación sin ser capaz de generar un compromiso en las cuestiones de liberalización de la agricultura, de las finanzas y otros servicios, de los derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, etc., se sostiene que los acuerdos económicos bilaterales son la mejor solución para facilitar la liberalización escalonada del comercio bilateral. Claramente, el Instituto de la Cumbre del Sudeste Asiático creado por el ministerio japonés de Economía e Industria es un símbolo de este modelo (Ministerio de Economía, Comercio e Industria, 2006).

V. 3. El modelo de divisas

Como consecuencia de la crisis financiera asiática de 1997-1998, el Ministerio del Tesoro ha venido proponiendo la idea de un euro asiático, una divisa común y similar a la creada por la Unión Europea. Lo que se busca es evitar la muerte súbita de reservas de moneda extranjera en una situación de emergencia, con la provisión de éstas en tiempo y forma por parte de un Fondo Monetario Asiático. La creación de un Fondo tal no fue aceptada ni por el gobierno de Estados Unidos ni por el Fondo Monetario Internacional, razón por la cual el Ministerio del Tesoro nipón ha estado aumentando el *pool* de reservas extranjeras y proponiendo diversos esquemas a través del Banco Asiático de Desarrollo. Se trata de uno de los planes dirigidos a lidiar con el flujo rápido y masivo de capitales, propio de la era de la globalización, y cuyo objetivo final es la creación de un euro asiático. El uso de una divisa común en todas las transacciones reduce al mínimo los costos de transacción de moneda. Además, según afirma el Ministerio del Tesoro, un euro asiático, que combina el monto siempre

creciente de PBN y comercio de la región, en el largo plazo debería ser capaz de competir con el dólar estadounidense y el euro. El modelo de divisas sostiene que el euro asiático tiene un gran futuro, dado el avance constante de China e India y la posibilidad de Japón de volver a ascender gracias a innovaciones tecnológicas de avanzada logradas durante los duros tiempos de recesión y deflación (Ministerio del Tesoro, 2007).

V. 4. El modelo de defensa

Recientemente, el Ministerio de Defensa ha logrado pasar del nivel de agencia al nivel de ministerio, un sueño gestado durante el último medio siglo. En el marco de una era de revolución de los asuntos militares, este organismo busca crear armas altamente avanzadas. Estados Unidos aún posee la parte del león con un 85 por ciento del total mundial de inversión en investigación y desarrollo armamentista, y al menos por las próximas dos o tres décadas mantendrán esta posición de única potencia dominante en lo militar. Si Japón une sus fuerzas con las norteamericanas, no sólo podrá armar su sistema de defensa y disuasión de manera consolidada, sino también posiblemente colaborar al mantenimiento de la posición predominante de Estados Unidos por un período más prolongado. De aquí la intención japonesa de invertir en misiles defensivos, inteligencia satelital, formación de una red antiterrorista, operaciones de mantenimiento y creación de paz, reparto parcial de armas, códigos e inteligencia, etc. Al mismo tiempo, el Ministerio de Defensa sostiene que el pacifismo japonés y su reticencia en el uso de la fuerza deben ser primero superado en casa: es decir, el mandato constitucional para las Fuerzas de Defensa Propia que establece que oficiales y soldados no reciben el mismo trato que recibe el personal civil de servicio. De aquí la reticencia del Ministerio en enviar tropas al exterior, ya sea en misiones de paz o con objetivos de combate (Ministerio de Defensa, 2007).

V. 5. El modelo medioambiental

La problemática medioambiental es común para toda la región, en términos geográficos y climáticos. Ya se ha hecho notar repetidas veces el problema del deterioro de la calidad del aire y de las aguas, así como otros síntomas del problema, tales como el uso ineficaz de la energía, la alarmante escasez de agua potable, la emisión inconsciente de desechos tóxicos desde las fábricas y minas, el tratamiento descuidado de las plantas nucleares, la reducción de tierra cultivable, el aumento del nivel del mar y el aumento de los niveles de contagio de enfermedades infecciosas. Así, en los últimos tiempos el Ministerio de Medio Ambiente se ha dedicado a

firmar acuerdos de cooperación tecnológica en áreas medioambientales. No resulta sorprendente el alto nivel de acuerdo de la opinión pública registrado en la encuesta *AsiaBarometer*¹⁹ (Fukushima, 2006) en cuanto al reclamo hacia sus gobiernos para que den la mayor prioridad a estos temas, en Japón, Corea del Sur y China. Este consenso a nivel local para el caso de estos tres países es digno de mención. En la misma línea, recientemente se han firmado acuerdos tecnológicos con países como Kazajastán, Vietnam e Indonesia, para la implementación de medidas de seguridad en las plantas de generación de energía nuclear. En un contexto de un alarmante y rápido aumento de la demanda de energía en la región y fuera de ella, la necesidad cooperación para las políticas medioambientales nunca puede ser enfatizada lo suficiente.

V. 6. El modelo de vínculos sociales

La globalización quiebra la unidad orgánica del Estado-nación, concentrando un equipo inesperado de actores, en diferentes lugares y que adquieren ventajas económicas. La región vive un rápido aumento en el movimiento de personas por negocios, turismo y otros propósitos. Aún hace sólo una década en Japón era inconcebible un aumento tal y con semejante rapidez en las migraciones. Una de las estaciones de metro, ubicada a 30 minutos del centro de Tokio, todas las mañanas se colma de cientos de profesionales indios: solamente en ese área viven más de diez mil personas provenientes de la India y que trabajan mayormente en finanzas y en tecnología informática. De la misma forma, cada año millones de turistas chinos visitan Japón y constituyen una de las mayores fuentes de ingresos del área del turismo. Por esta razón, muchos hospedajes tradicionales con baños termales colectivos se adaptaron al gusto de los turistas chinos e instalaron baños individuales, ya que la cultura china rechaza la idea de mostrarse en público. Asimismo, las tasas de aprendizaje de japonés han aumentado en forma constante en la región. Hace sólo dos décadas la enseñanza de la lengua estaba prohibida en Corea del Sur, y hace medio siglo las universidades japonesas sólo enseñaban el coreano en raros casos. Ahora en ambos países prospera la enseñanza de ambas lenguas, tendencia que también se verifica para el caso chino. La Universidad de Fundan, en Shangai, posee 75 profesores que hablan y escriben el japonés, mientras que en la Universidad de Tokio hay 25 profesores con la misma capacidad para el idioma chino. Las vinculaciones al nivel de la sociedad son manejadas mayor-

¹⁹ Véase, por ejemplo, Fukushima y Okabe (2006).

mente por los Ministerios de Comunicaciones y Asuntos Internos y de Territorio y Transporte Nacional, aunque frecuentemente los gobiernos locales lideran estos procesos. También es digno de mención el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y transnacionales, que funcionan de punta de lanza de tales vinculaciones (Chan-Tiberghian, en prensa).

VI. Conclusiones

El Nordeste Asiático es una región próspera pero también es una región de enormes dimensiones y complejidades, tanto con actores que suben a la marea de la globalización como de legados históricos y culturales que se presentan en múltiples niveles. Así, la región ofrece muchas oportunidades pero también varios obstáculos, por lo que es necesario tener presentes diversas perspectivas y opiniones.

Bibliografía

- Chan-Tiberghian, Jennifer (en prensa). *Another Japan is Possible: New Social Movement and Global Citizenship Education in Japan*, Stanford, Stanford University Press.
- Fairbank, John King (ed.) (1968). *The Chinese World Order*, Cambridge, Harvard University Press.
- Fairbank, John King (ed.) (1968). *The Traditional Chinese Order*, Cambridge, Harvard University Press.
- Fukushima, Akiko y Misa Okabe (2006). "Finding a Path toward Regional Integration in East Asia", en Inoguchi, Takashi et al. (eds.), *Human Beliefs and Values in Striding Asia, East Asia in Focus; Country Profiles, Thematic Analyses, and Sourcebook based on the AsiaBarometer Survey of 2004*, Tokio, Akashi Shoten.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- Hui, Victoria Tin-bor (2005). *War and State Function in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inoguchi, Takashi (1989). "Shaping and Sharing the Pacific Dynamism," en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 505, N° 1.
- Inoguchi, Takashi (1999). "Peering into the Future by Looking Back: The Westphalian, Philadelphian and Anti-Utopian Paradigms", en *International Studies Review*, Vol. 1, N° 2.
- Inoguchi, Takashi (2005). *Japanese Politics: An Introduction*, Melbourne, Trans Pacific Press.

- Inoguchi, Takashi y Jean Blondel (2008). *Citizens and State: Attitudes in Western Europe and East and Southeast Asia*, Londres, Routledge.
- Inoguchi, Takashi y Matthew Carlson (eds.) (2006). *Governance and Democracy in Asia*, Melbourne, Trans Pacific Press.
- Inoguchi, Takashi y Paulk Bacon (2006). “Japan’s Emerging Role as a ‘Global Ordinary Power’”, en *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6.
- Koh, Tommy (s/f). “*The East Asian Community Building Project: A Perspective from Singapore*”, mimeo.
- O’Brien, Richard (1992). *Financial Globalization: The End of Geography*, Londres, Pinter.
- Ping, Huang (2000) “From Modernity to the ‘the Third Way’: One Reading Note on Modernity” [Cong Xiandaixing dao “Di Santiao Daolu”: Xiandaixing zhaji zhi yi], en *Sociological Research* [Shehuixue yanjiu], N° 3.
- Solis, Mireya y Shujiro Urata (en prensa). “Japan’s New Foreign Economic Policy: A Shift towards a Strategic and Activist Model”, en *Asian Economic Policy Review*.
- Sumire, Kunieda (2007). “The Comfort Women Issue of the Japanese Army, Arising from the United States” [Beikoku de wakiokotta jugun ianfu mondai], en diario *Mainichi Shimbun*, 25 de abril.
- Toby, Ronald (1991). *State and Diplomacy in Early Modern Japan: Asia in the Developments of the Tokugawa Bakufu*, Princeton, Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel y A. Clesse (eds.) (2002). *The World we are Entering into*, Amsterdam, Dutch University Press.
- Woodside, Alexander (1971). *Vietnam and the Chinese Model*, Cambridge, Harvard University Press.
- Woodside, Alexander (2006). *Lost Modernities: China, Vietnam, Korea and the Hazards of World History*, Cambridge, Harvard University Press.

Documentos oficiales

- Ministerio de Defensa (2007). *Handbook of Defense* [Boei Handbook], Tokio, Asagumo Shinbunsha.
- Ministerio de Economía, Comercio e Industria (2006). *White Paper of the Ministry of Economics, Trade and Industry* [Tsusho Hakusho], Tokio, Oficina de Impresión, Ministerio del Tesoro.
- Ministerio del Tesoro (2007). “Currency Basket: Dream and Flounder” [Tsuka basket: yume to zasetsu], en *Nihon keizai shimbun*, 22 de abril.
- Tetsuya, Sakai. *Modern Japanese Discourse on the International Order* [Kindai Nihon no Kokusai Chitsujoron], Iwanami Shoten Editores, en prensa.

Palabras clave

Nacionalismo – globalización – orden regional – Nordeste Asiático - Japón

Key words

Nationalism – globalization – regional order – Northeast Asia – Japan

Abstract

This paper attempts to make sense of the “Northeast Asian mystery” in primary reference to the following three concepts, as seen from Japan: nationalism, globalization and regional order. Nationalism is intermittently vehement by recalling the seemingly robust sense of the traditional regional order and in response to the contradictions arising from what they regard as the unipolarity of the United States and the tide of globalization. Globalization permeates the region remarkably fast to take advantage of the vast and wide-ranging gaps within the region, given the high level of industrial entrepreneurship and industriousness. Regional order is characterized by extraordinary unpredictability and resilient peace, in a multilayered multilevel structure in Northeast Asia. From this point of view the article attempts to delineate six regional order models that have been envisaged in Japan for the last few years.

El discurso político de la centroderecha argentina o la anulación de la alteridad izquierda-derecha

ADRIANA GALLO
CONICET/UNSAM
doctoraag75@hotmail.com

El artículo analiza el discurso desplegado por ciertos sectores de la derecha o centroderecha argentina, los que reniegan de su origen ideológico y tratan de sustraerse voluntariamente del campo de lo político. Se trata de elucidar qué se entiende por política, y cómo se imbrican las nociones de representación e identidad en ella, con el objeto de dar cuenta de la contradicción inherente a la pretensión de exhibir un discurso despolitizado y/o desideologizado, cuando todas las esferas sociales están influidas por la política, la cual, por definición, está ideológicamente fundamentada.

Introducción

En este trabajo analizaremos el discurso desplegado por ciertos sectores de la derecha o centroderecha de nuestro país, quienes, frente a la emergente crisis de la representación política y al debilitamiento de las identidades tradicionales, procuran entablar un lazo con la ciudadanía caracterizado como *identificación por escenificación*, mediante el cual reniegan de su filiación ideológica, y tratan de sustraerse voluntariamente del campo de lo político.

En primer lugar trataremos de elucidar qué se entiende por política, y cómo se imbrican las nociones de representación e identidad en ella, con el objeto de dar cuenta de la contradicción inherente a la pretensión de exhibir un discurso despolitizado y/o desideologizado. Así, notaremos que todas las esferas sociales están influidas por la política —la cual, por definición, está ideológicamente fundamentada— y que las ideologías son en gran medida reproducidas por el discurso político.

De este modo, dejaremos asentado que las nociones de despolitización y desideologización son los vectores que caracterizan un discurso de derecha, cuya contradicción queda expuesta palmariamente cuando se evidencia la imposibilidad de dislocar los elementos ideológicos y discursivos que están implicados en cualquier suceso de carácter político.

Política, representación e identidad

La *política*, como su origen etimológico lo indica, proviene de *polis*, la forma de organización y representación que los antiguos griegos se daban a sí mismos. En este término subyace una idea de construcción a partir de un ideal regulador; es decir *hacer política* es intentar la creación de una buena *polis*, y esta acción es inseparable de la deliberación y de la discusión. En definitiva, la *política* es el modo de representarse a sí mismo de la sociedad, con lo cual cualquier concepción de la política debe, en algún punto, estar asociada a ciertas nociones (como igualdad, libertad, justicia, etc.) que regulan el funcionamiento de las sociedades y de cada uno de sus miembros.

A la vez, la *política* es la dimensión de la sociedad que se refiere a las relaciones de poder en torno a la dirección de ella, y que, tras la disolución de las comunidades tradicionales y el desdoblamiento entre titularidad de la soberanía y ejercicio de la autoridad política, se erige como instancia de interconexión entre los que cumplen sendas funciones. Así, toda sociedad en la que la autoridad no se identifique con el cuerpo social, reconoce tres esferas en las que transcurre la vida política, a saber: 1) el Estado: momento de la unidad simbólica y de dirección general de la sociedad, donde cristalizan aspectos universales y relaciones asimétricas de dominación; 2) la base societal: momento de la diversidad, conformada por la sociedad civil y los actores políticos; y 3) el régimen político: momento de la representación, es decir, de la mediación institucional (Garretón, 2001) entendida como la necesaria conexión entre el Estado y la sociedad civil; que alude a las fórmulas de reconstrucción de lo que llamamos *polis* (Garretón, 2006).

Efectivamente, para que estas esferas puedan vincularse se requiere, indefectiblemente, por un lado, de ciertos principios identificatorios que confieran unidad a ese conjunto disgregado y heterogéneo (es decir, que mantengan aunado a lo que de otro modo sería una multitud políticamente inerte, instituyendo un sentimiento de pertenencia hacia la comunidad, en la que todos se reconozcan como parte); y por otro, de un espacio en el que se establezca una comunicación entre el cuerpo social y los encargados de tomar las decisiones políticas.

De ahí, en la instancia del régimen político deben conciliarse dos aspectos: por un lado, se debe procurar la representación de los diversos intereses que cohabitan dentro de una misma totalidad social, promoviendo la integración y cooperación de grupos con intereses afines; y por otro, se debe facilitar la instauración de puntos de consenso básicos, y generalizados referidos a algo común a todos los individuos, a través

de la proyección de un modelo idealizado de sociedad de la cual cada uno desea sentirse partícipe dentro de un arreglo institucional determinado por el Estado. Es que existen dos principios presentes en todo fenómeno de identificación: el principio de *alteridad* y el principio de *escenificación*. Según el primero, la identificación opera en relación con un “otro” —es decir, con un alter intersubjetivo— que ocupa un espacio ajeno al “nosotros”. En este caso, las identidades tienden a naturalizarse como esencias originarias compuestas por intereses, valores y formas culturales contrapuestos a los de otras identidades equivalentes, que se reflejan como ellas en el plano político (Novaro, 1996). Con el segundo principio, la identificación unifica lo heterogéneo de una sociedad polimorfa (Galli, 1990), desarticulada y dispersa, refiriéndolo a una escena de simbolización y a un actor que personifica algo común a todos los individuos, para que ellos puedan reconciliarse con una imagen de sí.

Así, la tercera esfera de la vida política exhibe diferentes niveles de articulación: en una primera instancia, más abstracta, la noción de representación se asienta en la idea de igualdad, es decir, igualdad política simbolizada por el Estado, entendido como garante del interés general. Esto implica que los ocupantes de cargos en el Estado representan a la sociedad en su conjunto y su acción debe alcanzar un grado de coordinación tal que posibilite la realización de un interés público orientado a la totalidad de los representados. El segundo nivel remite a su forma más concreta, el de la diferencia; es decir, los mecanismos representativos facilitan el manejo de las divergencias (Pizzorno, 1995), actualizando dentro de la estructura del Estado los intereses de los múltiples sectores en los que se divide la sociedad, aceptando el conflicto como un elemento co-constitutivo de la política misma (Yannuzzi, 2003).

El proceso de articulación de estos dos niveles se intrinca cuando se procura delimitar la esfera en la que se origina la representación: cuanto más complejo y menos homogéneo es el conjunto a ser representado (Michels, 1979), menos factible es contar con una posición unánimemente consensuada sobre lo justo y benévolo para la colectividad en su conjunto. Por ello es que se precisa de un espacio donde se manifiesten y confronten pacíficamente las distintas perspectivas sobre el devenir común de la sociedad, con ciertas reglas de juego institucionalizadas que equilibren las diversas orientaciones y que, al ser consensuadas, imbuyan de legitimidad a las resoluciones de las mismas.

De este modo, en un régimen político democrático¹ debe generarse lo que se denomina *pluralismo agonístico* (Mouffe, 2000), que implica que

¹ De los distintos tipos de regímenes que se han sucedido a lo largo de la historia, la democracia es el principal en las sociedades modernas (Garretón, 2001).

los conflictos y enfrentamientos no sean luchas entre enemigos sino entre adversarios, en tanto todos los participantes reconozcan las posiciones de los otros como legítimas, admitiendo la diversidad de modos en los cuales el juego democrático puede ser jugado, en lugar de tratar de reducir la diversidad a un uniforme modelo de ciudadano. La democracia pluralista implica la aceptación del antagonismo como una dimensión propia del campo de la política y del momento de la decisión como característico de dicho campo. Desde esta perspectiva, ninguna decisión puede ser presentada como la mera aplicación de reglas generales sino que debe proceder de la responsabilidad de quien la toma (Wittgenstein, 1983). La relevancia de las nociones de decisión y responsabilidad subvierte la tentación de disfrazar formas existentes de exclusión bajo el velo de la racionalidad o la moralidad (Giacaglia, 2004).

En un régimen genuinamente democrático, ningún agente social puede arrogarse el derecho de erigirse en representante de la totalidad (Lefort, 1990), sino que debe aceptar el carácter particular y limitado de sus reivindicaciones (Giacaglia, 2004); evitándose, de este modo, la posibilidad de una completa reabsorción de la alteridad dentro de la unidad y la armonía. Una democracia pluralista parte del reconocimiento de la multiplicidad de ideas de bien y debe asumir el desafío de cómo tratar los antagonismos, para lo cual nunca habrá una solución final (Giacaglia, 2004). En efecto, la idea de una sociedad completamente emancipada, en la que se hubiera eliminado todo movimiento tropológico entre sus partes constitutivas, implica el fin de toda política democrática (Butler, Laclau y Zizek, 2003).

En consonancia con esta postura, Hannah Arendt (1997) sostiene que la construcción y reproducción política del orden social es inseparable del conflicto; al tiempo que afirma que el antagonismo de intereses no es resultado de la irracionalidad de los hombres sino de la pluralidad y contingencia que definen al mundo. Por eso, la racionalidad de la práctica política no se expresa en la supresión del conflicto, sino en su manejo para hacerlo compatible con la estabilidad de la dinámica social y con la integridad y libertad de sus miembros (Medina, 1999).

Ahora bien, los seres de una misma comunidad que se enfrentan en un conflicto político comparten una esfera pública, un orden normativo común, y en tanto parten de presupuestos iguales —los verosímiles de la época anclados en la conciencia pública de todos los ciudadanos— adoptan una misma perspectiva (sin que eso implique que todos piensen igual), que otorga un suelo común para la articulación de la diversidad real de las diferentes concepciones del mundo. Es decir, cada operación de producción de sentido llevada a cabo por uno de los individuos coincide con el sentido atribuido por los otros, lo cual permite que se establezca

un meta-acuerdo y pueda localizarse la especificidad de lo político.

En efecto, el propósito inaugural de la democracia moderna ha sido la conformación de un espacio público² —una esfera de comunicación libre y auténtica—, fundado en la presencia de normas idénticas, a las que todos estén sujetos por igual y organizado por instituciones que posibiliten el despliegue de actores con responsabilidad pública, facilitando el diálogo y cotejo de múltiples visiones sobre los fundamentos de un orden político justo. En este contexto, el discurso es uno de los elementos substanciales en la constitución de la realidad social y contribuye a la definición acerca de la política a partir de una tematización y una puesta en escena simbólica y discursiva de los sujetos que pretenden presentar un punto de vista como legítimo y representar el “orden deseable”³ (Bonetto, Martínez y Piñero, s/d).

De este modo, la verdadera función del espacio público es la integración sobre la base de normas y conceptos que promuevan la diversidad de la sociedad civil y su complementación (Añel, 2003). El espacio público es, entonces, la arena en la que se produce la “puesta en escena” (Lefort, 1988) de enfoques políticos alternos, se configura un horizonte con puntos de referencia en común, se gestan las identidades políticas y se forjan los componentes constitutivos de la relación representativa.

Evolución en la representación y en la conformación de identidades

A comienzos del siglo XX, con la democracia de masas surgió una estructura de mediación que se instituyó como el momento de articulación entre el nivel de la particularidad y el del interés general; de aquello que diferenciaba a un alter de un ego, y de aquello que exponía los caracteres comunes a todos ellos. Esta estructura se denominó partido político.

Por un lado, los partidos suministran una representación popular que permite canalizar y sistematizar los intereses heterogéneos, adversos y antagonicos, en un marco racionalizado de intercambio y posibilitan reflejar en el seno del Estado, las diferencias y escisiones propias de cualquier

² Claude Lefort sostiene que la “revolución democrática” ha generado una nueva forma de institución de lo social. En las sociedades anteriores, organizadas según una lógica teológico-política, el poder estaba incorporado a la persona del príncipe-representante de Dios. En la sociedad democrática desaparece la referencia a un garante trascendente y con él la representación de una unidad sustancial de la sociedad; de este modo se produce la desimbricación de las esferas del *poder*, el *saber* y la *ley*, y el poder pasa a ser un “lugar vacío” secularizado, que ha de ser llenado simbólicamente por la sociedad desde sus propias acciones, iniciativas y expectativas, en la medida en que la sociedad se concibe como un espacio público-político (Lefort, 1990: 190).

sociedad compleja. Al mismo tiempo, estas instituciones estructuran proyectos y programas que responden a algún ideario de bien común que, si bien intenta tener una proyección generalizada, se asume que no ha de ser compartida por toda la comunidad y es saludable que así sea, con lo cual ha de estar insertado en un *corpus* ideológico que le proporcione significado y consistencia (Gallo, 2006).

En síntesis, los partidos se caracterizan por formar concepciones políticas unitarias y presentar un programa que articula fines y objetivos propios —que se asientan en una determinada ideología— que intentan poner en práctica mediante la acción estatal. En términos generales, las diversas ideologías son sistemas de creencias y forman la base axiomática de representaciones sociales de un grupo⁴ (Van Dijk, 2005). En concreto, la ideología responde a la ubicación entre la izquierda —más asociada a la idea de igualdad socioeconómica, de regulación estatal (Bobbio, 1998), de cambio en el sentido de progreso social— y la derecha —aquella que exalta la libertad individual (entendida como ausencia de intromisión en la esfera privada), aceptar la desigualdad como natural, y desea mantener un *statu quo* determinado, favoreciendo a la elite tradicional (Coppedge, 1997)—.

A la vez, en una democracia pluralista se requiere de un marco policéntrico en el que se presenten y dispongan diversas opciones partidarias competitivas viables, posicionadas en algún lugar del *continuum* izquierda-derecha (Coppedge, 1997), y es mediante la “puesta en escena” de los intereses representados por los diversos actores políticos que se produce la construcción y reproducción del espacio público moderno.

En la democracia de partidos, el principio de *alteridad* cumple una función central, dando lugar a antagonismos sociales, comportamientos electorales estables y sólidos, lazos partidarios arraigados y a bloques ideológicamente diferenciados. No obstante, como la alteridad y la escenificación son dos principios coexistentes y complementarios en la configuración de la identidad colectiva, si la identificación es pura alteridad, el antagonismo deviene enemistad, y peligra la concepción pluralista de la democracia⁵. Paralelamente, si la representación es pura

³ En una trama compleja, en donde diferentes actores pugnan por dotar de sentido y legitimar la acción política, significantes diferentes “se articulan, compiten, asocian, desconectan o yuxtaponen en los conflictos por el sentido del orden con que los individuos vivimos nuestras relaciones sociales” (Landi, 1988: 45).

⁴ Karl Marx había retomado el término, ubicándolo como el sistema de ideas, de representaciones, que domina el espíritu de un hombre o de un grupo social.

⁵ Como situación extrema puede mencionarse a los regímenes populistas, que se fundan sobre una construcción de identidades que giran en torno al eje amigo-enemigo (Peruzzotti, 2001: 298), procurando instituir una voluntad única sin cisuras, fundamentada en pautas políticas conducentes a la univocidad, que silencia a las minorías y anula el disenso.

escenificación, desaparece la razón de existencia de los partidos políticos; y si no hay organizaciones que vehiculicen las demandas e intereses existentes en la sociedad, peligra el pluralismo y se quebranta la democracia representativa. Como desarrollaremos en el apartado siguiente, la descomposición de los agrupamientos partidarios, la decadencia de la imagen antropomórfica de los actores colectivos, y la extinción de las pautas de adhesión horizontales basadas en intereses de clase y solidaridad, provocaron que el clásico enfrentamiento entre fuertes identidades partidarias (Cavarozzi, 1984) llegara a su fin y fuera sustituido por identificaciones por *escenificación*.

Los partidos como estructuras de intermediación política emergieron de la división sobre dilemas, contradicciones y clivajes que confrontaban a grupos sociales rivales; empero, en la actualidad, existe una plétora de fracturas y divisiones que no pueden subsumirse en una o dos, ni ser encarnados por un solo sector o grupo político. En definitiva, como el electorado se volvió social y culturalmente más heterogéneo y menos abarcable por los partidos políticos a través de su organización (Kitschelt, 1989: 33) y las demandas emergidas dejaron de ser “integrables por los mecanismos de agregación” (Novaro, 2000: 27), se alega frecuentemente que esto ha reducido el componente simbólico de integración social y ha debilitado los enlaces entre partidos y base societaria.

Cambios en la representación y crisis de identidades

Hasta fines del siglo XX, el problema de la representación había encontrado una solución endeble a través de la construcción a escala mundial, de una suerte de espacio público político global que permitía la puesta en escena de diversas concepciones antagónicas sobre el significado y el fundamento de la vida política (Cheresky y Pousadela, 2001).

Con el avance del siglo, se estableció una nueva configuración mundial caracterizada por la globalización, la pérdida de la capacidad de integración social del Estado-Nación, el fin de los socialismos reales y la expansión de una cosmovisión imbuida en el credo neoliberal y la economía de mercado. De este modo, con la desaparición del antagonismo político y la supresión de la dicotomía capitalismo *versus* socialismo, se desmontó la puesta en escena de visiones encontradas, que proveían de contenido y trascendencia a la praxis política. Esto fue entendido, desde diversos sectores como el final definitivo de las perspectivas teóricas dualistas que contraponían como alternativas deseables otros tipos de regímenes a la democracia liberal (Requejo Coll, 1990) y como el co-

mienzo de una etapa superadora situada más allá de las divergencias políticas e ideológicas.

En suma, se eclipsaron los lazos entre la unidad simbólica (representada en el Estado, ahora desprovisto de su carácter expresivo esencial) y el momento de la diversidad y de las particularidades (representado por una sociedad civil, actualmente fragmentada en diversas unidades organizativas difíciles de ordenar según patrones valorativos o ideológicos), lo cual derivó en que el interés general, como ideal abstracto, fuera desplazado por una multiplicidad de intereses particulares concretos, con un efecto disolvente sobre las identidades colectivas heredadas.

Así, la ciudadanía como sujeto colectivo fue, progresivamente, cediendo su lugar a una plétora de individuos diferenciados, heterogéneos y desarticulados, quienes desistieron crecientemente de participar en cualquier actividad política y exhibieron una abrupta disminución en la confianza y el sentido de pertenencia a los partidos (Novaro, 1993), a partir de lo cual se resguardaron en un insatisfactorio encapsulamiento en la privacidad doméstica teleconectada (Álvarez, 1998).

Así, la declinación de la vida pública y la retracción de los individuos en la vida privada (Paramio, 1993), transcurrieron paralelamente a la contracción del espacio público (Cheresky y Pousadela, 2001). Como corolario, los partidos políticos abandonaron su capacidad de congregar intereses sociales, de articular las opciones ciudadanas con el sistema de poder y de desarrollar programas y cosmovisiones ligados al destino colectivo de la sociedad (Gallo, 2006).

Como en la sociedad actual los partidos no pueden refugiarse en principios ideológicos o identidades diferenciadas para retener a sus votantes (Novaro, 2000), resultando complejo identificar los intereses de un conjunto definido, el lazo entre representantes y representados se construye precariamente en el único ámbito de confluencia de ambas entidades, que es el campo de la comunicación electoral, labrada a través del predominio absoluto de las imágenes por sobre las ideas políticas y de la corporeidad directa por sobre la mediación institucional. Así, los ciudadanos-espectadores se sientan partícipes de este nuevo campo de producción política, experimentando una identificación “con aquel que aparece en la pantalla y con sus vivencias” (Annunziata, Mauro y Slipak, 2006: 146), quien procura desvincularse permanentemente de metas colectivas concretas y de referentes partidistas, desplegando propuestas imprecisas ligadas a temas generales, compartidos en principio por la mayor parte del electorado; con lo cual se intensifica el velo de desideologización del vínculo representativo y se relega cualquier tipo de afirmación identitaria.

No obstante, desde una posición no compartida aquí, se concibe que la volatilidad de los anclajes partidarios y la caída de la identificación política de los ciudadanos supone el surgimiento de un nuevo tipo de elector, más informado, libre y exigente, que decide su voto racionalmente a la vista de la oferta de partidos (Paramio, 1999). En efecto, se sostiene que la despolitización y neutralización de las formas políticas son elementos positivos que favorecen las vinculaciones racionales y eliminan los factores distorsivos provenientes de las parcialidades y de la ideología, y que, por lo tanto, es un objetivo más que loable preservar la caracterización morfológica de ese electorado.

Sin embargo, las conductas generalizadas de no participación en eventos políticos y la confianza que se deposita en los nuevos líderes espontáneos procedentes de la escenificación mediática, deben considerarse más bien como reacciones desesperadas en las que se desea castigar a los políticos tradicionales, generando una disposición a aceptar la irracionalidad y la afectividad como recursos fundamentales de la acción política (Sartori, 1988). Por consiguiente, este tipo de lazo identitario tiene una incidencia negativa sobre la mencionada responsabilización por las decisiones tomadas, en tanto estos liderazgos personalizados y desconectados de los partidos y las ideologías pueden renunciar a la continuidad y mantenerse con mayor facilidad ajenos a la fiscalización y control por parte de los ciudadanos, siendo por ello mucho más susceptibles al oportunismo, la improvisación o la simple conducta perjudicial (Paramio, 2006).

En definitiva, como desarrollaremos en lo que sigue, la existencia de tantos individuos apartidarios, políticamente abúlicos y renuentes a definirse ideológica y programáticamente, no es una expresión de la libertad política y maduración cívica de la ciudadanía, sino por el contrario, es la evidencia de un vacío de poder que rápidamente puede ser ocupado por ideologías totalitarias.

El discurso de la derecha

La mayor parte de los ciudadanos de nuestro país, si bien son capaces de autoubicarse individualmente en algún lugar de la escala ideológica izquierda-derecha, a la vez, manifiestan cierta incapacidad para reflexionar y relacionar cada uno de esos significantes con significados precisos. Simultáneamente, a lo largo de la historia la distinción izquierda-derecha no fue operante en términos organizacionales, y en la actualidad se reformula en función de la gestión de gobierno y en particular

con la política de los '90 (Cheresky, 2006b), con concepciones sobre lo público estatal y lo privado, con el predominio de los mercados y el desplazamiento del Estado.

Al finalizar esa década, tras el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) y las consecuencias de la aplicación de las recetas del neoliberalismo —deuda externa, déficit fiscal, aumento de la pobreza, superconcentración de riqueza, vulnerabilidad financiera, desindustrialización, etc.—, el polo ocupado por la derecha/centroderecha dentro del campo político, devino inaceptable para un sector significativo de la población.

Por eso, en la actualidad los actores de derecha optaron por adoptar la constante estrategia de licuar las referencias ideológicas con el objeto de atraer a diversos sectores del arco político. Así, su operación discursiva es la siguiente: se adueñan de ciertos temas inquietantes para la ciudadanía (como la inseguridad, la corrupción, el incumplimiento de la ley, etc.), los sustraen del circuito de configuración ideológica (es decir, del *continuum* izquierda-derecha), y los transmutan en significantes dotados de un sentido unívoco. Así, procuran quebrantar el antagonismo derecha-izquierda, reafirmando atávicamente "... la seguridad, la justicia, el apego a las leyes, etc. no son temas de derecha o de izquierda"; por consiguiente, niegan la existencia de abordajes diferenciales de cada una de esas temáticas desde idearios político-ideológicos divergentes.

Desde esa lógica discursiva se presenta al electorado una interpretación⁶ simplificada de lo social a través de un número reducido de problemas identificables a resolver, y se sostiene que quien aporte respuestas a estas cuestiones ideológicamente ascéticas aparecerá personificando el interés de todos los individuos conjunta e indistintamente.

De todos modos, los actores de derecha y centroderecha han elegido distintas formas y estilos para poner en práctica su discurso y desplegar identidades de diversa índole y con distinto grado de acentuación en los elementos descriptos. En un extremo, ubicaríamos al gobernador de Neuquén Jorge Sobisch, quien se reconoce centroderechista y despliega un repertorio característica y coherentemente de derecha, hilvanado por una lógica de mano de hierro⁷. En una segunda instancia, mencionamos al diputado y empresario Mauricio Macri quien reivindica la política como herramienta de transformación, pero desideologiza (en aras de un tecnocratismo purista) el discurso político; es decir, se desvincula de

⁶ Esta interpretación que, sin embargo, es vital para poder aprehender lo social, al construir una estructura común de sentido que permita la acción intersubjetiva y evite la dispersión de significados (Mauro, 2005).

⁷ En un programa de TV afirmó: "En mi provincia yo no tengo piqueteros" a raíz de que "los combatimos" (Albani, 2005).

compromisos ideológicos, se coloca más allá del conflicto social y propone un gobierno pragmático como patrón organizador de su propuesta. Finalmente, nombramos a Juan Carlos Blumberg, quien no sólo desideologiza sino que despartidiza y despolitiza el discurso, manteniéndose ajeno a la crispación de las luchas partidistas y de los distintos sectores sociales.

De este modo, Sobisch, proveniente del *Movimiento Popular Neuquino*, decidió instalarse en el extremo derecho del arco político, con un discurso conservador y noventista. En efecto, no oculta su sueño de ser el nuevo Menem, y dice priorizar el fortalecimiento de su armado territorial, del que no está exento el intento de terminar con la organizaciones populares de su provincia, que evidencia una política conservadora, fundada en la concentración de la riqueza y en la represión⁸ (Diario *Causa Popular*, 27/11/2004).

Este discurso, por explícito y palmario, carece de interés en este trabajo; por ello, nos concentraremos en los otros dos (el de Macri y el de Blumberg), pero arribaremos a un punto de coincidencia que pone de relieve cuál es el núcleo duro de su pensamiento político, el átomo irreductible del discurso presuntamente apolítico o aideológico, que los transforma en sujetos políticos de derecha.

Estos actores políticos, por un lado, proponen una identidad por escenificación, mediante la cual no se acepta a un *otro* diferente, portador de los mismos derechos y digno de ser representado, con quien debería compartirse un conjunto de normas, sustentadas en el reconocimiento mutuo. Es decir, ellos, en teoría, representan a toda la comunidad social como unidad, aunando simbólicamente ley (aplicación de normas y códigos, garantizando la protección de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica), saber (especialización técnica, desideologizada) y poder (por extensión, ocupación de cargos públicos). Para lograr ese cometido, apelan a través de sus enunciaciones discursivas a subrayar la existencia de una misma comunidad de pertenencia, un origen común, y pautas culturales similares entre ellos y los representados, con lo que buscan diluir las desigualdades entre unos y otros.

Esta nueva modalidad de identidad, que impugna lo político y lo ideológico, tiene como consecuencia la constitución de representaciones transitorias, sin contenido político formal, en tanto postulados generales permanentes y altamente pragmáticos. El sentido común man-

⁸ Como ejemplo puede mencionarse que frente a la protesta por parte de MTD de Neuquén y otras organizaciones por esta medida, la policía de la provincia reprimió, con un saldo de más de veinte heridos por balas de goma y plomo (Albani, 2005).

tiene la idea de universalidad por sobre la de diversidad, y la idea de solidaridad (obviamente, entre aquellos que pertenecen a su colectivo de identificación), que enmascara la negativa caracterización del *otro* ausente de representación y desprovisto de consideración jurídica y humana. De esta manera, es en la capacidad discursiva de instalar una alteridad que constituya la unidad del actor de su enunciación donde se cristaliza el carácter instituyente de estos liderazgos (Mauro, 2005).

Veamos cada uno de ellos.

La desideologización de la política

En 2005, durante el lanzamiento de la coalición de centroderecha PRO acordada entre Mauricio Macri (*Compromiso para el Cambio*) y Ricardo López Murphy (*Recrear*), un locutor se encargó de leer que “tenemos que cambiar la forma en que se ha entendido la política y trabajar en soluciones *modernas, creativas y eficientes*” (Russo, 2005). Luego, López Murphy afirmó: “El país requiere (...) un espacio político donde reine la concordia, la paz interior y la unidad nacional, sin odios ni rencores”, y Macri remató sosteniendo: “Ya es tiempo de dejar de mirar para atrás, dejar de buscar culpables en el pasado y empezar a mirar hacia el futuro” (Albani, 2005).

Esta secuencia de nociones sumamente vagas y altamente pragmáticas deja subyacer una noción de la política mínima, en la cual el papel de los políticos es organizar y administrar un sistema político objetivo, verdadero y autosubsistente. De esta manera, observamos como, según este discurso, la práctica política se considera como una actividad confinada a aquellos poseedores de un saber específico que les permite encargarse de la administración reproductiva de lo existente, en el que no se aceptan diferencias de valores, concepciones o interpretaciones. Notamos, así, que la incorporación de una noción de la política objetiva, atestada de certezas anula el componente decisivo de la dinámica democrática, que es, precisamente, la disolución de los referentes de la certidumbre (Lefort, 1988).

Paralelamente, el éxito de Mauricio Macri en su cargo de presidente del Club Atlético Boca Juniors (el cual pasa su mejor momento futbolístico bajo su gestión⁹) le permite combinar estratégicamente varios de los elementos del discurso solapado de la nueva derecha: por un lado, la responsabilidad patrimonial en el máximo cargo directivo de un club

⁹ Se hizo cargo del club en pleno menemismo, cuando se acercaba a la quiebra, y gracias a sus influencias pudo realizar una inversión de 50 millones de dólares.

deportivo, en tanto empresa, lo coloca en el papel de administrador racional y gestor financiero, capaz de extrapolar su capacidad en la gestión privada en el ámbito público¹⁰. Por otro lado, su rol de empresario exitoso, integrante de uno de los grupos económicos más beneficiado con el modelo socioeconómico del último decenio, le posibilita consolidar la idea de que quien tiene más patrimonio, ostenta las mayores posibilidades de no corromperse en la función pública; ergo, de proteger mejor al conjunto ciudadano. Por último, su carácter de representante político de un club de fútbol de fuerte arraigo popular, con una hinchada predominantemente de clase baja y media baja, al cual logró convertir rápidamente en un equipo triunfador, le permitió ganarse el favor de una multitud y movilizar fácilmente la voluntad de los entusiastas *xeneizes*, articulando confusamente en un mismo colectivo, la identificación futbolística y la adhesión a su silueta personal. A la vez, el mensaje de Macri se estructura a partir de la evidencia incontestable de su capacidad para interpretar y satisfacer las demandas y expectativas de una vasta mayoría, lo que le posibilita hacerse con un nivel de adhesión e imagen positiva entre los sectores populares que ningún otro dirigente de derecha había podido generar hasta entonces.

Simultáneamente, con un grado de artificiosidad asombroso¹¹, Macri busca quedar colocado como un miembro más de una comunidad intrínsecamente desigual —desigualdad de la cual no se hace ni por asomo responsable, pese a ser un exponente del capitalismo corporativo que, con una alianza muy estrecha con el aparato político, fue copartícipe de la implementación de un modelo político de exclusión y marginalización¹²—.

Otro ejemplo clarificador de los elementos predominantes de este discurso pueden encontrarse en el comunicado de un miembro de Com-

¹⁰ Recorriendo el mundo, de Corea a los Países Bajos, Macri esgrime su gestión en Boca Juniors como su mejor carta de presentación, estableciendo forzadas analogías entre un país y un club (Wainfeld, 2005)

¹¹ Como ejemplo puede citarse un reportaje de hace unos años, en el que se le preguntó si había pasado hambre alguna vez, a lo que respondió: “Cuando tenía 18 años y viajé a Chile junto a unos amigos con el auto que me había regalado mi padre. Fuimos al casino, perdimos todo y tuvimos que vender la rueda de auxilio para comprarnos comida” (Ibarra, 2007).

¹² Mientras en la década del ochenta su padre, Franco Macri, incursionaba en negocios de construcción en tierras norteamericanas asesorado por el ex Ministro de Economía José Martínez de Hoz e impulsaba el grupo Columbus, Mauricio ya participaba de reuniones con altos empresarios, industriales y políticos de América latina. En el año 1983 recorría los pasillos de Socma, conglomerado empresarial que su padre había logrado expandir gracias a los favores de la dictadura militar y el endeudamiento estatal. En el año 1993, Mauricio Macri fue uno de los doce gerentes de la automotriz Sevel imputados por contrabando y evasión, causa que luego contó con el beneplácito de los gobiernos de Carlos Menem y Fernando de la Rúa (Albani, 2005).

promiso para el Cambio, publicado en la página del partido: “En ese escenario caben todos los que deseen involucrarse en una acción en beneficio de la provincia y del país: los que trabajan, se esfuerzan, pagan impuestos y casi no reciben nada a cambio. (...) La única manera que el mal triunfe, es que los hombres de bien no hagan nada. Decir esto, no es ideología es simplemente conducta”¹³.

Por un lado, la contraposición entre el bien y el mal reflota la infausta antinomia “amigo-enemigo” fundada en la focalización del exterminio del otro como condición básica para la existencia de uno. A la vez, la perspectiva que refiere a una división maniquea entre los “buenos” (el grupo endógeno) y los “malos” (el grupo exógeno) no es más que la materialización de un conjunto de intenciones orientadas a la exclusión creciente de grupos y personas.

La oposición entre *conducta* e *ideología* implica también una identificación de la ideología con la inacción y la incoherencia; a la vez, en este imaginario, la ideología es necesariamente sectaria y no representa el interés general, mientras que la no ideología es equiparada al sentido común. Es decir, la ideología para ellos es concebida como sinónimo de representaciones e intereses particulares contrarios a los del conjunto¹⁴, ante lo cual se propone un discurso técnico más allá de singularidades y particularismos, aparentemente representativo de los intereses y expectativas de la comunidad en su conjunto. De este modo, se ataca a la ideología y se hace creer que tenerla es motivo de rechazo, con lo cual, *so pretexto* de que usan un lenguaje ideológico o político, se descalifica sistemáticamente a las demandas y reivindicaciones sociales provenientes de los distintos sectores y clases.

Así, tanto Macri como su equipo se presentan como funcionarios especializados, libres de pasiones e ideologías, y como tales, se exhiben como los más capaces de defender el bien común. En consecuencia, la difusión de esta posición de la política induce a una entronización de la racionalidad instrumental que obtura los canales para la acción y cerceña cualquier espacio para la construcción de una dimensión que genere sentido y significación a la vida política.

¹³ Véase, www.cpcambio.org.ar

¹⁴ En consonancia con esto, se puede citar la respuesta que le dio Macri a Martín Caparrós cuando intentó interrogarlo: “Mientras vos no le metas ideología”. Este es el uso clásico que la derecha hace de la palabra “ideología”: *ideología* es siempre lo que piensan los otros, mientras que lo que piensan ellos es la *verdad* (Caparrós, en Sasturain, 2005).

La despolitización del discurso

Juan Carlos Blumberg emergió en la escena nacional tras protagonizar una multitudinaria marcha a raíz del asesinato de su hijo Axel¹⁵ en el año 2004, que prestamente ganó la primera plana de los medios de comunicación. De este modo, apareció encarnando a una ciudadanía, autodefinida como madura e independiente, muchas veces criticada como abúlica por su despolitización, que ante la eventualidad de un ataque a su integridad física y psíquica reaccionó enérgicamente, reclamando ante un Estado legítimo, concebido como la vía en cuyo marco la clase dirigente debía dar cuenta de los cambios exigidos.

El carácter conciliador de intereses, apaciguador de diferencias e ideológicamente displicente de su discurso queda expuesto en la primera frase del manifiesto de la Cruzada por Axel: “No somos de izquierda o derecha, no tenemos color político o partidario, porque somos la mayoría silenciosa de los Argentinos que quiere una Argentina distinta”. Una vez caracterizado su colectivo identificador —esta mayoría silenciosa¹⁶, doblemente ajena a la política: abandonada por el Estado y alejada de las vías convencionales de mediación institucional— se aboca a la tarea de preservarlo ante los factores que promueven la disgregación, organizando al grupo endógeno y exógeno en función del par binario *nosotros-ellos*.

De ahí en adelante, en sus discursos acentúa simbólicamente una brecha, oponiendo dos identidades complementarias, con un sesgo etnocentrista y elementos altamente discriminatorios: *nosotros* (la mayoría silenciosa) y *ellos*¹⁷ (portadores del estigma: los delincuentes comunes, quienes pasan a constituirse como cuerpo en el adversario paradigmático, y los políticos cómplices).

Blumberg interpela al público desde el llano —en tanto “gente” o “ciudadanía decente”— por oposición a los políticos, desconectados de los problemas del ciudadano común, y responsables de la avanzada de

¹⁵ Axel Blumberg, un joven estudiante de ingeniería, que fue secuestrado el 17 de marzo del 2004 en Martínez y seis días después asesinado en Moreno (Annunziata, Mauro y Slipak, 2006). Siete días después, su padre, hasta entonces un perfecto desconocido, encabezó la marcha frente a ciento cincuenta mil personas.

¹⁶ La mayoría silenciosa se diferencia de los “ruidosos” que, de un modo u otro, hacen política (Annunziata, Mauro y Slipak, 2006: 162)

¹⁷ Se puede constatar en los videos de sus discursos que toda diferenciación entre “ellos” y “nosotros” recibió una calurosa aprobación del público. Al igualar el reclamo de un grupo heterogéneo tanto en nivel socioeconómico como etario y también al igualarlos en tanto víctimas (“*Axel es el hijo de todos*”), su público es socio económicamente trasversal a todos los segmentos (Aragón, 2004).

esa *alteridad* radical identificada como “los delincuentes” (Mauro, 2005). Esto es expresado, por un lado, desde una retórica de “mano dura”, represión y aumento de penas, y simultáneamente, desde un discurso democrático de promoción de la participación activa de los ciudadanos, en tanto individuos frente a esa otra *alteridad*, los políticos (Mauro, 2005). No obstante, ese significante (la gente, la mayoría silenciosa y apolítica, la ciudadanía decente) es contingente, aleatorio y básicamente episódico, en tanto no se constituye como principio de una construcción identitaria estable, y sólo puede obtener estos efectos movilizados en un espacio público fuertemente fragmentado (Martínez, 2004).

Nuevamente, el eje coordinante es la idea de sentido común. Por tal razón, autotitulan sus acciones —de claro tinte reactivo— “Cruzada por la vida de nuestros hijos”. En efecto: ¿quién podría oponerse a tal consigna?, ¿quién podría proponer dialécticamente una opción alterna a ese enunciado? A partir de allí, el sujeto colectivo al que se destina esa cruzada se conforma por toda persona racional, con un básico instinto de autopreservación. De este modo, cuando Blumberg afirma que está representando el sentido común, invalida cualquier tipo de cuestionamiento y a partir de ese consenso adquirido, acciona en el terreno político-institucional (Bellucci y Coseglia, 2004). La apelación al sentido común como vector de políticas públicas imposibilita negociar políticamente el conflicto y la diferencia, en tanto lleva implicado la idea de que la acción política debe fundamentarse en algo común a todos, que aparece como indiscutible, y sobre lo que existe un consenso unánime.

El otro aspecto que nos interesa destacar es que si bien Blumberg no tuvo por objetivo el control del Estado —ni como oficialismo ni como oposición—pero sí se propuso, en tanto sujeto político de pleno derecho, redefinir algunas de las normas que constituyen la *polis* (Aragón, 2004). Es decir, de las tres esferas constitutivas de la vida política, que mencionábamos anteriormente, el padre de Axel quiere mantenerse en el terreno de la sociedad civil, considerándose un ciudadano más como cualquier otro, sin procedencia partidaria ni adscripción ideológica alguna —intentando neutralizar la diversidad propia de esta esfera—, y a la vez quiere encarnar la universalidad, que tiene su simbolización en la estructura del Estado, escenario de la legalidad en el que se expresa el derecho formal —presionando para hacer cumplir la ley (*law enforcement*)—, pero sin involucrarse en la arena de la mediación institucional.

En un principio, Blumberg fue masivamente aceptado por la población, en tanto su discurso apuntaba a reactivar las reglas de juego democrático y revitalizar los mecanismos de control y de los órganos de supervisión y fiscalización. Es decir, fue aprobado mientras se situó en el ejido de

la ley, incorporando ciertos elementos del saber¹⁸, pero manteniéndose alejado del poder; digamos, de la esfera del régimen político, caracterizada como un área hegemónizada por una clase política corrupta e impasible.

No obstante, dado su innegable rol de liderazgo, Blumberg fue tentado para incursionar en la política partidaria y en la búsqueda de ocupación de cargos públicos. Es decir, ciertos sectores vislumbraron su capacidad en el reconocimiento de demandas y en la construcción de identidades, y a partir de allí, consideró que el accionar de la cruzada liderada por el padre de Axel podía fructificar si se vinculaba a la política, postulándose para un cargo de representación popular. No obstante, la convocatoria inicial había servido para nuclear a aquellos sectores que impugnaban las interferencias partidarias, lo cual infundió hostilidad y roces con la política institucionalizada, obstaculizando también la conformación de una agenda de colaboración entre Estado y sociedad.

De hecho, el ideal propuesto por Blumberg —a partir del cual se había forjado un lazo identificatorio con sus seguidores— aludía a la supresión de la instancia mediadora en la construcción de un espacio público, y a la consiguiente preservación deliberada de dos subsistemas autónomos y desvinculados: por un lado, una sociedad civil centrada, encapsulada y clausurada en sí misma, sin un propósito de intervenir en el funcionamiento gubernamental, y por otro, un Estado, que se remitiera a cumplir funciones regulatorias y a garantizar las libertades básicas de los individuos particulares, en su carácter de agentes del dominio privado.

La conjunción de lo político, lo ideológico y lo discursivo

La contradicción de la construcción discursiva —apolítica, a ideológica y centrada básicamente en el cumplimiento de las leyes— de Blumberg quedó expuesta con sus afirmaciones respecto de la represión a los maestros en Neuquén que ocasionara la muerte del profesor Carlos Fuentealba: “Primero, creo que lo grave es que se corten las rutas. Las rutas no se pueden cortar. Pero de ahí a reprimir... (...) Hay que respetar al otro. No cortar rutas. Todo eso tiene que estar en un marco del respeto al otro y que en una mesa de diálogo se encuentren las soluciones. Cuando se entra a cortar, los hechos son peores” (Diario *Causa Popular*, 08/04/2007).

Observamos un punto soslayado en esta línea argumental: la muerte del maestro es la consecuencia cuasi inevitable de la política represiva. Esto es similar a lo que sucedía en los '90 cuando ciertos sectores consi-

¹⁸ El saber propio de la víctima (Cheresky, 2006a), que le da un conocimiento empírico de la situación de la cual quiere prevenir a todos los otros congéneres, que de algún modo también son víctimas potenciales.

deraban que la pobreza y la marginalización eran el subproducto no deseado de las políticas estabilizadoras y de los ajustes estructurales¹⁹. Es que cuando la manifestación de ciertos principios colisiona contra la realidad acongojante se pone sobre el tapete que cada forma alternativa de abordar las problemáticas existentes trae aparejado una determinada selección de la realidad social e induce a la construcción de contenidos acordes con intereses específicos.

Ciertamente, el discurso político, considerado como práctica social, debe asumir que la opción por determinado tipo de políticas tiene anclaje en el acervo ideológico y en la cosmovisión global a la que adscribe el enunciador y procede de códigos particulares de interpretación de la realidad. El reconocer que una alternativa no satisface a todos los miembros de una comunidad es reconocer al alter como portador de derechos y como dignatario de representación, asumiendo el carácter contingente e ideológico de las expresiones que se enuncian y de las acciones que se emprenden. En toda confrontación democrática, se deben admitir las tendencias contradictorias existentes en los intercambios sociales y la posibilidad de someter cualquier solución esgrimida a la crítica, discusión y deliberación, asumiendo la fragilidad del orden democrático.

Paralelamente, aquella trágica y crítica situación también puso en evidencia la vacuidad no sólo del discurso apolítico sino también del discurso político ideológico. Cabe mencionar la actitud de Macri quien, sin exhibir ninguna consternación por la muerte del maestro, tomó distancia de Sobisch (con quien había planeado integrar un frente opositor) y sostuvo que “nunca pudimos crear un frente. Intenté, haciéndome eco del pedido de la ciudadanía, de que convivamos en el mismo espacio aquellos que tenemos una mirada distinta del presidente [Kirchner], pero no funcionó” (Diario Causa Popular, 16/04/2007).

En efecto, las consecuencias de la aplicación concreta de políticas que respondían a un ideario defendido y exaltado por los tres actores de derecha (Sobisch, Macri y Blumberg), que presentaba como uno de los ejes cardinales la criminalización de la protesta social, dejaron al descubierto que sus ideas no pueden asumirse como dogmas ni defenderse tenazmente sin admitir la legítima crítica social.

Cuando en la escena de autopresentación del líder queda en evidencia que *aquello común a todos* puede ser vivenciado de distintos modos

¹⁹ De hecho, al comenzar los '90, el carácter endémico de la alta inflación, el déficit fiscal crónico, la protección indiscriminada para industrias parasitarias, el torpe e ineficiente gigantismo estatal y la insatisfacción ante el funcionamiento de las empresas públicas habían originado un “sentido común” favorable a una reorientación radical del modelo económico (Boron, 1999).

por un *alter* y un *ego*, queda aunado lo político, con lo ideológico y lo discursivo²⁰; es decir, la pretensión de brindar respuestas universales, conjuntas y generalizadas cobra carácter ideológico cuando se exhibe que no es plausible emprender acciones políticas que satisfagan unánimemente a todos los participantes de las situaciones comunicativas.

Efectivamente, como se vio, los elementos representativos se relacionan por medio del consenso de la ciudadanía, y de la responsabilización de las decisiones por parte de los representantes, por lo tanto, si esto se evalúa desde el plano discursivo, así como los líderes, a través de sus afirmaciones y enunciaciones buscan promover el consenso, también deben ser capaces de responder por ellas. El consenso fue generado a partir de ciertos acontecimientos presentes en el imaginario colectivo con una altísima carga emocional por comprometer severamente algún nivel primario de la seguridad individual (Aragón, 2004). No obstante, cuando los sucesos posteriores confirmaron que toda práctica social conlleva una definición política e ideológica, y que como tal, posee una dimensión conflictiva inherente a la sociabilidad, los líderes de derecha trataron de desprenderse de las consecuencias políticas que sus propuestas acarrearán, demostrando una incapacidad cabal para responsabilizarse por sus declamaciones discursivas, denegando así toda clase de remuneración simbólica hacia sus seguidores.

En efecto, cuando se trasciende el terreno meramente discursivo, el vínculo de identificación se complejiza y canaliza decisiones en una diversidad de cuestiones problemáticas y espinosas; decisiones que de suyo dependen de la perspectiva, de los valores o de la pertenencia grupal —ergo, de la matriz ideológica originaria— de quien los evalúa.

De este modo, queda claro que las declaraciones que anidan en un pretendido sentido común, en una verdad elemental, en un discurso universal, en realidad son expresiones de la ideología de derecha que, como tal, tiene una estructura y funciones similares que cualquier otra orientación ideológica impugnada por el enunciador. Con lo cual, se torna evidente que negar la ideología implica negar la esencia de la política y convertirla en un instrumento simplemente al servicio del poder para los intereses del poder (Argirakis, 2005).

Sin la existencia de lo político y de lo ideológico, solamente se vislumbran múltiples y desligadas manifestaciones de intereses individuales y grupales, que impiden la visibilidad de los intereses generales y la

²⁰ Sigal y Verón llaman la “dimensión ideológica” del discurso, que intenta dar cuenta no sólo de los contenidos o de la enunciación de la promesa, sino también de la particular relación que se establece entre el enunciador y sus destinatarios en el “dispositivo de enunciación” (Canelo, 2000).

construcción de instrumentos colectivos de acción política (Rojas Bolaños, 1997), y consecuentemente, se extingue toda ética de la convicción que sujete a la política a una vocación o sentido colectivo (De Giovanni, 1990; Novaro, 2000).

Conclusiones

El surgimiento de una derecha postmenemista, con un nuevo tipo de discurso, sostenida por una nueva base social, no es más que la consecuencia de una crisis existente en el sistema representativo. La crisis de la representación política vivenciada desde finales del siglo XX, es una crisis de la trabazón entre los elementos que entran en juego en el proceso mismo de representar, que se ha puesto de manifiesto a través de ciertos aspectos distintivos, sintetizados en las nociones de *despolitización*, *despartidización*, y *desideologización*, que han degradado a la política, minando el espacio público en el cual se imbricaban los componentes representativos e identificatorios. La *despolitización* se refiere a la limitación de la ingerencia de las instituciones políticas del mayor número de ámbitos posibles y a la concepción de que la gestión de los asuntos comunitarios corresponde a un poder administrativo cuya fuente de legitimidad es un conocimiento apropiado de lo que es la “buena” comunidad (Laclau, 2005: 10). La *despartidización* alude a la retracción de la influencia partidaria en el desempeño de las funciones institucionales, a pesar de que ésta constituye la garantía de la mediación política²¹. Finalmente, la *desideologización*, que parte de la confusión del significado de ideología y de su utilización con fines paganos, implica la presentación de un saber técnico desprovisto de ideología, en tanto discurso de lo universal.

En ese contexto, observamos que las distintas expresiones de derecha de nuestro país se caracterizan por acentuar alguna de esas características en particular, a partir de lo cual resolvimos efectuar un análisis del discurso de los actores que no se asumían política e ideológicamente de derecha.

Notamos que éstos pronuncian un discurso en el que se apoderan de ciertas problemáticas puntuales que subsisten sin ser procesadas por

²¹ Sucede que cualquier agrupación que agregue y articule intereses y que decidiera ocupar cargos en el gobierno, adoptaría indefectiblemente los caracteres del partido político —en tanto éste, por definición, es una institución vertebrada por un proyecto colectivo que debe ser ejecutado desde los centros de poder político— lo cual reafirma la tesis de que ninguna otra clase de participación o representación puede reemplazar al “momento partidario” de una democracia representativa (Garretón, 2001: 370).

el sistema político, potenciando un modelo individualista de autoresolución de demandas, en el que se rechazan las referencias ideológicas, se opera con arreglo a intereses cortoplacistas y predominan los enlaces contractuales, sustituyendo, de ese modo, a la participación amplia en el espacio público. Al mismo tiempo, se plantea la existencia de un consenso unánime en torno al modo de abordar aquellos temas, invalidando la manifestación de tendencias contradictorias, puestas en movimiento a través de la interacción social.

Paralelamente, los actores de derecha y centro derecha procuran sustituir el origen partidario de los liderazgos tradicionales por un saber no político de quienes se presentan para un puesto de poder; postulando que la ausencia de ideología de un dirigente lo torna más apto y ecuánime en el cumplimiento de la ley.

No obstante, en la democracia no hay un centro que aglutine poder, ley y saber, porque no hay fundamentos seguros a partir de un orden trascendente (Lefort, 1990; Laclau y Mouffe, 1987). Por ello, cualquier intento por imponer un centro de poder absoluto y de instaurar un aparente consenso sin grietas remite, en última instancia, a la tentativa totalitaria de intentar sobrepasar el carácter constitutivo del antagonismo y negar la pluralidad para restaurar la unidad (Medina, 1999).

Por tal razón, la aniquilación de la alteridad izquierda-derecha y la presentación de un discurso universal se fundan en la idea de pensamiento único, desconociendo la dimensión conflictiva de la democracia, la cual nunca puede ser completamente eliminada sino sólo domesticada o sublimada. De este modo, el discurso aparentemente desideologizado y despolitizado, posee, en realidad pretensiones totalizantes (encarnando el todo, la verdad, la unidad), postulando la estigmatización del *otro*, el no respeto de las diferencias, la supresión del disenso institucionalizado y la anulación del legítimo cotejo de las diversas orientaciones políticas que han de coexistir en una sociedad plural y democrática.

Por eso, cuando el conflicto se crispa, cuando el *otro* deviene la víctima y cuando las diferencias salen a la luz, se expone —en este espacio político ampliado— que todo lo promulgado o reproducido por el discurso político tiene una caracterización ideológica inherente e incide en la formación de subjetividades democráticas, jugando un papel central en las prácticas políticas y extendiéndose a todas las esferas de la vida social.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2004). *La muerte y resurrección de la representación política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2003). “Notas sobre la izquierda antiliberal”, en *Tareas*, N° 113, CELA, Panamá, enero-abril.
- Albani, Leandro (2005). “Juntos, revueltos y al acecho. La derecha ante las elecciones”, en www.madres.org.
- Álvarez, Raúl N. (1998). “La actitud antipolítica”, en: www.personales.ciudad.com.ar/argenpol/antipolitica.htm
- Annunziata, Rocío, Sebastián Mauro y Daniela Slipak (2006). “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de la audiencia” en Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Añel, Armando (2003). “El espacio público y las nuevas generaciones en Hispanoamérica”, en *Revista Hispano Cubana HC*, N° 15, disponible en: www.hispanocubana.org.
- Aragón, Raúl (2004). “Blumberg después de ¡Blumberg!”, en *Revista Topos y Tropos*, N° 2, primavera, disponible en www.toposytropos.com.ar.
- Arendt, Hannah (1997). *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.
- Argirakis, Helena (2005). “Transgresiones a las reglas formales e informales del proceso democrático en Bolivia”, en: www.mundoalreves.com.
- Barragán Luis (2004). “¿Desideologización de la política?”, en www.analitica.com.
- Barreda, Mikel (2005). “Tres preguntas en torno a la nueva izquierda latinoamericana”, en *Gobernanza. Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano*, N° 26, disponible en www.iigov.org.
- Bellucci, Mabel y Tuli Coseglia (2004). “Las otras caras del Sr. Blumberg”, en www.argentina.linefeed.org.
- Bobbio, Norberto (1998). *Derecha e izquierda*, Barcelona, Proa.
- Bonetto de Scandogliero, María Susana, Fabiana Martínez y María Teresa Piñero (s/d). “La construcción de lo político en períodos preelectorales: los discursos de Menem y Angeloz”, en *Revista Anuario*, N° 2, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Boron, Atilio (1999). “El fracaso y el triunfo del neoliberalismo”, en *América Libre*, N° 10, disponible en www.nodo50.org.
- Botella, Jorge (2007). “Desideologización del centro político”, en *Papeles para el progreso*, N° 31, marzo-abril.
- Butler, Judith, Ernesto Laclau y Slavoj Žižek (2003). *Contingencia, hegemonía, universalidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Canelo, Paula (2000). “¿Dónde está el enemigo?: la rearticulación menemista de los clivajes políticos y la disolución del antagonismo social. Argentina, 1989-

- 1995”, Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO, disponible en: www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información. Economía sociedad y cultura*, Vol. 1, Madrid, Siglo XXI.
- Cavarozzi, Marcelo (1984). “Partidos políticos débiles, subculturas fuertes”, mimeo, Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- Coppedge, Michael (1997). “A Classification of Latin American Political Parties”, Documento de trabajo N° 244, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Cheresky, Isidoro (2001). “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Cheresky, Isidoro (2006a). “La ciudadanía y la democracia inmediata”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Cheresky, Isidoro (2006b). “La política después de los partidos”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (2001). “Introducción”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Dallymar, Fred (2001). “Más allá de la democracia fugitiva”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- De Giovanni, Biagio (1990). “¿Qué significa hoy pensar la política?”, en AA.VV., *Pensar la política*, México D.F., UNAM.
- Di Giano, Roberto (2001). “Establishment y fútbol en Boca Juniors. Los primeros pasos de una relación conflictiva”, en *Revista Digital*, Año 7, N° 41, Buenos Aires, octubre.
- Engelman, Ana y Laura Zapata (2002). “Los analistas simbólicos: el poder de los saberes expertos”, ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 11 al 16 de noviembre.
- Galli, Carlo (1990). “Política: una hipótesis de interpretación”, en Rivero, Martha (comp.), *Pensar la política*, México, UNAM.
- Gallo, Adriana (2006). “La política espectáculo y el clientelismo político en América Latina. Las dos caras de un mismo fenómeno: la personalización de la representación”, en *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, N° 17, publicación de la Universidad Nacional de San Luis, febrero.

- Garretón, Manuel (2001): “Política, partidos y sociedad en la época contemporánea” en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Garretón, Manuel (2006). “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”, en Cheresky, Isidoro (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Giacaglia, Mirta A. (2004). “Ch. Mouffe y E. Laclau: una lectura de los aportes de Ludwig Wittgenstein para pensar la idea de democracia radical y plural”, en *Tópicos. Revista de filosofía de Santa Fe*, N° 12.
- Gómez, Mariana (2006). “La década de los noventa en la Argentina. Ideología y subjetividad en la sociedad menemista”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, N° 61.
- Huamán Sánchez, Jorge Luis (2006). “La desideologización de la ideología su influencia en el plano jurídico”, en *Derecho y cambio social*, N° 7.
- Ibarra, Aníbal (2007). “Macri nunca digirió su derrota en 2003”, en *Revista 7 Días*.
- Kitschelt, Herbert (1989). *The Logic of Party Formation*, Nueva York, Cornell University Press.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una política democrática radical*, Barcelona, Siglo XXI.
- Landi, Oscar (1988). *Reconstrucciones*, Buenos Aires, Puntosur.
- Lefort, Claude (1988). *Democracy and Political Theory*, Mineápolis, University of Minnesota Press.
- Lefort, Claude (1990). *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Marín, Emilio (2007). “Se declaró responsable político de la muerte de Fuentealba Jorge Sobisch y la derecha, fulminados en política por la muerte del profesor neuquino”, en diario *La Arena*, 13 de abril
- Martínez, Fabiana (2004). “Ciudadanía episódica y exclusión: de la alteridad política a la comunidad emotiva. Análisis del caso Blumberg”, ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación, La Plata, 11 al 16 de octubre.
- Marx, Karl (1986). *El capital, crítica de la economía política*, Tomo I, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Mauro, Sebastián (2005). “El espacio público porteño. Liderazgos de opinión e inteligibilidad de la agenda”, ponencia presentada a las III Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 29 y 30 de septiembre.
- Medina, Graciela (1999). “Un abecedario de la democratización del orden y de la política”, en *Cinta de Moebio. Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, N° 7.

- Michels, Robert (1979). *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Mouffe, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*, Londres, Verso.
- Muniagurra, Marcelo (s/d). “No sólo se puede, SE DEBE”, nota enviada a la dirigencia política de la Provincia de Santa Fe, disponible en: www.cpcambio.org.ar.
- Muñoz, Ricardo (2002). “Partidos políticos y crisis de representación” en Prieto, Osvaldo y Ramón Monteiro (comps.), *Crisis política y acciones colectivas*, Río Cuarto, Centro de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Novaro, Marcos (1993). “Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática”, en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Novaro, Marcos (1996). “Los populismos latinoamericanos transfigurados”, en *Nueva Sociedad*, N° 144, Caracas, julio-agosto.
- Novaro, Marcos (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens.
- Offe, Claus (1985). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Paramio, Ludolfo (1993). “Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 68, Montevideo.
- Paramio, Ludolfo (1999). “La democracia tras las reformas económicas en América Latina”, Documento de trabajo, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- Paramio, Ludolfo (2006). “La izquierda y el populismo”, en Flores, Elena, Dieter Koniecki y Pedro Pérez Herrero (eds.), *La izquierda en América Latina*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Peruzzotti, Enrique (2001). “La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Pizzorno, Alessandro (1995). “Notas sobre los regímenes representativos: sus crisis y su corrupción”, en *Sociológica*, Año 10, N° 27, Madrid.
- Quiroga, Hugo (2001). “La democracia posible: un cruce entre procedimiento, valores y políticas”, en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Requejo Coll, Ferrán (1990). *Las democracias*, Barcelona, Ariel.
- Roberts, Kenneth (2002). “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal en latinoamericana”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política*, Rosario, Homo Sapiens.
- Rojas Bolaños, Manuel (1998). “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”, en *Sinergia. Revista de la Comunicación*, Año 4, N° 8.

- Russo, Sandra (2005). “Lugares comunes”, en diario *Página/12*, 28 de mayo.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, Tomo I, Madrid, Alianza.
- Sasturain, Juan (2005). “El sentimiento no se termina”, en diario *Página/12*, Suplemento RADAR, 13 de marzo.
- Sennet, Richard (1977). *El declive del hombre público*, Barcelona, Península.
- Van Dijk, Teun A. (2005). “Política, ideología y discurso”, en *Quorum Académico*, Vol. 2, N° 2, Maracaibo, diciembre.
- Verge Mestre, Tània (2004). “Hacia una teoría integrada de la representación política”, en *Circunstancia. Revista ciencias sociales del Instituto Ortega y Gasset*, Año 1, N° 3, Madrid, enero.
- Wainfeld, Mario (2005). “La agenda de campaña. Lo que pasa en Capital”, en diario *Página/12*, 31 de julio.
- Wittgenstein, Ludwig (1983). *Investigaciones filosóficas*, Barcelona, Laia.
- Wortman, Ana (s/d). “Construcción imaginaria de la desigualdad social argentina, el nuevo lugar de las clases medias y los intermediarios culturales mediáticos”, Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO, disponible en: bibliotecavirtual.clacso.org.ar.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (2003). “Algunas reflexiones en torno del concepto de representación”, en Muñoz, Ricardo (comp.), *Crisis de representación y reforma política*, Río Cuarto, Centros de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Palabras clave

derecha – desideologización – Macri – Blumberg – Argentina

Key words

right-wing – desideologization – Macri – Blumberg – Argentina

Abstract

This article analyzes the position of certain Argentine right-wing or center-right sectors, which deny their ideological origin, and try to retire it voluntarily from the political arena. It explains what is meant by “politics”, and how different notions of representation and identity overlap with the intention of accounting for the inherent contradiction in pretending to exhibit a depoliticized and/or desideologized speech, when all social spheres are influenced by politics, which is, by definition, ideologically based.

Efectos del sistema electoral sobre la representación de mujeres. Argumentos y evidencia a partir del caso argentino (1983-2005)*

SANTIAGO MANUEL ALLES

UCA

smalles@uca.edu.ar

A pesar de los progresos vistos tras la “Ley de Cupos”, las mujeres aun presentan una presencia minoritaria en el Congreso argentino. El saber convencional ha explicado la subrepresentación de mujeres desde tres perspectivas: político-institucional, sociológico-estructural y cultural. Este trabajo parte de un enfoque político e intenta medir cuál es el efecto del sistema electoral sobre las oportunidades de las mujeres para ser electas diputadas nacionales en el período 1983-2005. Basado en análisis estadístico multivariado, este trabajo encuentra evidencia que apoya las principales hipótesis formuladas: el uso de cuotas, el tamaño de los distritos y la fragmentación del sistema de partidos explican la proporción de mujeres electas. Por el contrario, la reelección de legisladores no probó tener ningún efecto significativo.

Introducción

La incorporación de la mujer a la ciudadanía política en la Argentina debió esperar hasta mediados del siglo pasado cuando, bajo el impulso del primer gobierno peronista, les fue reconocido el derecho al voto. Esta victoria política constituyó, antes que una concesión otorgada desde el poder, la culminación de una larga lucha librada por el movimiento feminista desde principios de siglo, durante la cual habían sido logrados importantes hitos intermedios: en 1928 las feministas afiliadas al Partido Socialista impulsaron el apoyo del partido al proyecto del voto femenino, en 1932 la Cámara

* El autor agradece la ayuda de Flavia Freidenberg quien estuvo a cargo de la dirección de este proyecto y a Carlos Gervasoni e Ignacio Labaqui quienes brindaron su asistencia en la elaboración estadística. Ignacio Labaqui, María Inés Tula, Carolina Delgado Sahagún, María Fernanda Arcardini, Araceli Mateos Díaz y Agustín Ferraro leyeron versiones previas y aportaron sus comentarios, objeciones y sugerencias. Mark Jones, Pam Paxton, Michelle Taylor-Robinson y José E. Molina gentilmente enviaron material bibliográfico por correo electrónico y postal. Alberto Di Peco (Dirección de Información Parlamentaria) y Marta Valle y Diana Quiodo (Dirección Nacional Electoral) facilitaron el acceso a los registros de la Cámara de Diputados de la Nación y del Ministerio del Interior, respectivamente.

de Diputados aprobó un proyecto dirigido a garantizar el voto a las mujeres aunque luego fracasó en el Senado, e incluso en 1934 obtuvieron una ley de sufragio femenino a nivel local en la provincia de San Juan que permitió la elección de la primera legisladora provincial¹.

En los años inmediatamente posteriores a la sanción del voto femenino en el ámbito nacional, la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados argentina alcanzó el 15 por ciento del cuerpo, hito que superó en las elecciones de 1952. Este registro notable, único por aquellos años entre países con procesos electorales competitivos, fue logrado gracias a la participación corporativa en la “Rama Femenina” del peronismo. En la práctica, esta estructura de participación corporativa por tercios operó como un mecanismo partidario de cuotas de género. Sin embargo, tras la caída del peronismo en 1955, la presencia de mujeres en el Congreso no volvió a alcanzar niveles comparables, ni siquiera durante la segunda experiencia peronista en la década de 1970, ni tampoco tras la última restauración democrática². En aquel marco de subrepresentación femenina se sancionó en 1991 la llamada “Ley de Cupos”, que obligó a los partidos políticos a garantizar a las mujeres un porcentaje mínimo de plazas en las listas de candidatas. El efecto del régimen de cuotas fue un rápido incremento de la presencia femenina en el Congreso argentino, no sólo en Diputados, sino también en el Senado cuando una década más tarde sus miembros fueron seleccionados por elecciones directas. El régimen de cuotas argentino constituyó entonces una innovadora forma de acción afirmativa dirigida a impulsar la representación de las mujeres dentro del recinto legislativo, cuyo ejemplo dio lugar a un “contagio” (Matland y Studlar, 1996) no sólo subnacional sino también regional.

El caso argentino es considerado una experiencia exitosa por su capacidad para incrementar la proporción de mujeres en el Congreso nacional, sólo comparable en términos regionales con los progresos vistos recientemente en Costa Rica. Ahora bien, ¿cuáles son los factores que explican el ingreso de mujeres en la Cámara de Diputados argentina? Este será el interrogante principal de este trabajo. La literatura comparada (Paxton, 1997; Paxton y Kunovich, 2003; Kenworthy y Malami, 1999; entre otros) ha ensayado tres explicaciones básicas: una sociológico-estructural, otra político-institucional y una tercera cultural. La elección de diputados nacionales en Argentina brinda sustento a la literatura institucional, aun cuando se controla el efecto de los factores socioeconómicos³.

¹ Jiménez Polanco (1999, 2000) presenta un breve recorrido histórico de la lucha política de las mujeres en Argentina, antes del reconocimiento de sus derechos electorales.

² Para un registro de la evolución histórica de la presencia femenina en la Cámara de Diputados de la Nación, véase Jones (2000: 43).

³ La tercera perspectiva teórica vincula la presencia de mujeres en cargos de representación a las características de la cultura política —o “ideología” según Paxton (1997; Paxton y

La representación de mujeres, desde esta perspectiva institucionalista, se ve condicionada por las características del diseño electoral. Numerosos trabajos precedentes han destacado, dentro del entramado institucional, la introducción de mecanismos de cuotas de género como un dispositivo electoral principal en materia de representación de mujeres, pero también destacan cómo otros elementos del sistema electoral pueden ser relevantes: cuando la competencia electoral se rige bajo reglas mayoritarias, cuando se desarrolla en distritos de pequeña magnitud o cuando la lista no es cerrada, el acceso de mujeres a puestos electivos podría verse significativamente disminuido. No obstante, algunos de tales factores (por ejemplo, fórmula electoral, tipo de listas) han permanecido constantes en todas las elecciones del período analizado, por lo cual no podrán ser sometidos a prueba en este trabajo. A la vez, las características de la contienda política pueden hipotéticamente potenciar o atenuar los efectos del diseño institucional, como ser el grado de fragmentación del sistema de partidos en el distrito o la proporción de legisladores reelectos.

Las elecciones legislativas argentinas, dada su organización en distritos, permiten construir la base empírica necesaria para recurrir a un análisis multivariado: la unidad de análisis de este trabajo serán las provincias argentinas en el período 1983-2005 y la unidad de observación serán las elecciones de diputados nacionales. Tras la transición democrática, ocurrida en 1983, se llevaron a cabo doce elecciones para cargos legislativos nacionales, siete de las cuales ocurrieron bajo la aplicación de la “Ley de Cupos”, lo cual provee una base empírica única en la región al momento de evaluar la efectividad de un régimen de cuotas.

Anteriores trabajos sobre representación de género y leyes de cuotas han utilizado datos nacionales para efectuar análisis comparados, no sólo en América Latina sino también en otros estudios más amplios. No obstan-

Kunovich, 2003)—. Estos argumentos sostienen que la herencia y los valores culturales en los que se socializan los jóvenes condicionan el desempeño social. En sociedades donde se hace un fuerte hincapié en el rol privado de las mujeres, su participación política es seriamente desincentivada, tanto por los obstáculos objetivos, como también por la autocensura que ellas se imponen en sintonía con los valores sociales dominantes. Las investigaciones por lo general han usado indicadores *proxy*, como por ejemplo la religión históricamente predominante, o también han intentado controlar un factor regional (Paxton, 1997; Kenworthy y Malami, 1999; Reynolds, 1999), aunque más recientemente Norris e Inglehart (2000, 2001) y Paxton y Kunovich (2003) han operacionalizado el factor cultural como las actitudes predominantes hacia la mujer en la política, gracias a las sucesivas olas de la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*, WVS). No obstante, información comparable a la utilizada por estos últimos trabajos no está disponible para hacer comparaciones entre las provincias argentinas, ni tampoco parece útil recurrir a indicadores *proxy* dada la homogeneidad de la herencia histórica entre las provincias argentinas, entre las que no existen identidades regionales contrapuestas.

te, tal como indica Cox (2004), este tipo de enfoques presenta cierto grado de incompatibilidad entre teoría y evidencia: mientras la teoría electoral está elaborada a partir del distrito, los datos con los que se cuenta son principalmente del plano nacional. Si la relevancia del caso de estudio radica en su carácter *exitoso*, la relevancia de la estrategia de abordaje está dada por el rol crucial que, en la teoría, ocupan los distritos. En consecuencia, las decisiones metodológicas de la investigación serán adoptadas de acuerdo a tal estrategia: este trabajo intentará explicar qué características tienen los distritos que llevan más mujeres a la Cámara de Diputados nacional.

El enfoque dado a este trabajo se diferencia del utilizado en investigaciones anteriores sobre representación de mujeres en el caso argentino. Primero, algunos trabajos han puesto el foco sobre el concepto de “representación” (Archenti, 2000, 2003; Levín, 2003), sin embargo aquí la mirada estará puesta sobre el momento electoral por lo cual la problemática de la representación será tratada sólo superficialmente. A su vez, otros trabajos han presentado descripciones generales sobre los logros de la “Ley de Cupos” como acción afirmativa (Archenti, 2002; Lubertino, 2004; Tula, 2002, 2003), incluso en clave comparada (Gray, 2003; Jiménez Polanco, 1999, 2000), pero en ninguno de estos casos se ha intentado aislar el efecto de los factores implicados. Tercero, un trabajo reciente analiza la reducción en la eficacia de las cuotas por el uso de listas abiertas (Archenti y Tula, 2005), pero se trata de un estudio sobre elecciones municipales en la provincia de Tierra del Fuego. Sólo un trabajo presenta un análisis multivariado comparable (Jones, 1998a), pero abarca elecciones de legisladores provinciales en un período relativamente breve (1991-1995). Por último, algunas investigaciones también han analizado los cambios en la jurisprudencia (Lázzaro, 2003), sin embargo han prescindido de cualquier otro tipo de evidencia empírica.

Las fuentes utilizadas para la realización de este trabajo son, principalmente, diferentes tipos de documentos oficiales, aunque no siempre de fácil acceso, ya sea por fallas en su elaboración, por falta de informatización, por la escasa predisposición de los funcionarios a proporcionar información *formalmente* pública, o incluso por todas estas cosas juntas. Primero, se ha recurrido a los registros de la Dirección de Información Parlamentaria (DIP, Cámara de Diputados de la Nación) para conformar una base de legisladores, lo cual ha permitido no sólo saber cuántas mujeres fueron electas diputadas nacionales en cada distrito en cada elección, sino también incorporar en el análisis el impacto de la reelección de legisladores; esta información ha sido cruzada con los registros de la Dirección Nacional Electoral (DNE, Ministerio del Interior), para controlar posibles fallas en los registros. Segundo, se ha utilizado la información electoral provista por la DNE para caracterizar la competencia partidista en cada provincia, tanto por la cantidad de plazas en disputa como

por la fragmentación del sistema de partidos. Tercero, para establecer el nivel de desarrollo relativo se ha recurrido a información censal provista por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, Ministerio de Economía y Producción) y a información sanitaria publicada por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (Ministerio de Salud y Ambiente). A partir de estos datos, se ha elaborado una base de datos conformada por 287 casos.

En lo que se refiere a la estrategia de abordaje, se ha recurrido a métodos de análisis multivariado, a fin de controlar el efecto de los factores en juego. Si bien entre los factores institucionales se destaca la “Ley de Cupos”, entre la aplicación de las cuotas y la selección opera una compleja red de factores que pueden favorecer u obstaculizar la efectividad del “cupo”. Por un lado, se ha intentado reunir cada uno de aquellos factores en hipótesis específicas y, por otro, se ha recurrido a modelos de regresión lineal múltiple por mínimos cuadrados ordinarios (*Ordinary Least Squares Regression*, OLS) a fin de abordar un fenómeno complejo y diferenciar la relevancia de cada una de las hipótesis formuladas. Las regresiones tienen la ventaja de someter a prueba numerosas variables independientes, controlando su efecto y ponderando su peso.

La organización de este trabajo es la siguiente. El próximo apartado presenta el marco teórico, que resume la mirada institucionalista, tras lo cual se presentan las notas principales del régimen de cuotas argentino y el diseño de la investigación. Luego se expone la evidencia recogida y, finalmente, se concluye con una breve discusión teórica.

Sistema electoral y elección de mujeres diputadas

Una vasta parte de la literatura toma al diseño de las instituciones como una variable explicativa de fenómenos políticos. Las formulaciones iniciales del enfoque institucional estuvieron centradas en la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos, al punto que, aun en años recientes, los trabajos sobre sistemas electorales dan pruebas de la “recurrencia” del problema (Blais y Massicotte, 1996; Lijphart, 2000; Shugart y Carey, 1992; entre otros). Sin embargo, el abanico de temas se ha extendido en dos direcciones. Por un lado, se avanzó desde una visión minimalista centrada sólo en los sistemas electorales hacia una más amplia, incluyendo así otras piezas del andamiaje político-institucional; aquel antiguo sesgo excesivamente electoral fue criticado repetidas veces. Desde el otro lado de la relación, trabajos posteriores estudiaron el impacto de las instituciones sobre muchos otros fenómenos políticos, más allá del sistema de partidos⁴.

⁴ Para un panorama actualizado de las nuevas líneas de investigación en los estudios sobre sistemas electorales, véase por ejemplo Grofman (2004).

En este sentido, la influencia de las reglas electorales en la representación de las mujeres en los cuerpos legislativos, a partir del seminal trabajo de Duverger (1955), ha sido estudiada en numerosas ocasiones. Inicialmente la literatura estuvo centrada en el efecto de los sistemas mayoritarios y de representación proporcional: estos últimos presentaban una mayor presencia de mujeres en los parlamentos y congresos, respecto de los primeros. No obstante, la literatura también se detuvo a analizar cómo otros factores institucionales condicionaban el ingreso de mujeres en órganos de representación política: la existencia de mecanismos de acción afirmativa, el tamaño de los distritos, o el tipo de listas. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones políticas está condicionado por factores no-institucionales, tales como el grado de fragmentación del sistema de partidos o el curso que habitualmente toman las carreras de los dirigentes políticos. A continuación presentamos un breve recorrido por la literatura.

Fórmula electoral: representación proporcional versus elección mayoritaria

La noción de sistema electoral⁵ engloba un amplio abanico de reglas que *estructuran* la competencia, tales como la fórmula electoral, la magnitud del distrito, el umbral electoral, el tipo de listas de candidatos o el número total de miembros del órgano a elegir, entre otros atributos. Si bien existen diferentes formas de describir y clasificar a los sistemas electorales, según se coloque el foco sobre alguno de los atributos mencionados⁶, la línea divisoria fundamental (o la más popular) separa a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales.

Tal como reflexiona Molina (2000), en lugar de distinguir sistemas según la fórmula electoral⁷, más adecuada parece la distinción de acuerdo al principio de representación que los inspira. En estos términos, se presentan dos fórmulas polares en los extremos, inspirados en dos concepciones dife-

⁵ El sistema electoral, según la definición de Nohlen (2000: 1.158) “se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político”.

⁶ “Las tipologías de sistemas electorales pueden estar basadas en la *fórmula electoral*, la cual determina cómo se cuentan los votos para repartir escaños, en la *magnitud de distritos*, la cual se refiere al número de escaños por distrito, o en el *tipo de lista*, la cual define cómo los votantes expresan su elección” (Blais y Massicotte, 1996: 50, énfasis en el original, traducción del autor). Sobre este punto, entre muchos otros trabajos, véase Norris (2004), Lijphart (2000), Blais y Massicotte (1996) y Molina (2000).

⁷ Entendida como “el procedimiento matemático utilizado para la conversión de los votos en escaños, o para dilucidar quién gana la elección para el único cargo” (Molina, 2000: 18).

rentes de la democracia (democracia mayoritaria *versus* democracia consensual), entre las cuales se encuentra un conjunto de soluciones intermedias que apelan a elementos de ambos polos⁸. Si bien las barreras que los sistemas mayoritarios imponen a la representación de partidos minoritarios no necesariamente se deben continuar en barreras a la representación de género⁹, la evidencia empírica indica que la representación de mujeres en los cuerpos legislativos ha sido más limitada bajo sistemas electorales de esta especie. Los sistemas de representación proporcional, tal como en ocasiones anteriores han comprobado numerosos trabajos (Matland, 2002, 1998; Kenworthy y Malami, 1999; Norris, 2004, 1985; Reynolds, 1999; Paxton, 1997; Paxton y Kunovich, 2003), han sido históricamente más eficaces que los sistemas mayoritarios para facilitar el acceso de las mujeres a los cuerpos legislativos¹⁰. No obstante, la totalidad de los casos que componen nuestra población son elecciones bajo reglas proporcionales, por lo cual este factor no puede ser evaluado.

Acciones afirmativas: las cuotas de género

El efecto de los incentivos presentados por sistemas mayoritarios y proporcionales no es homogéneo, sino que se ve condicionado por otros factores participantes, el principal de los cuales es la existencia de leyes de cuotas pero más aun por las características específicas del régimen incorporado. Las iniciativas para incrementar la presencia de mujeres en posiciones de

⁸ Por un lado, los sistemas de fórmula mayoritaria apuntan a *fabricar* mayorías que faciliten el proceso político del gobierno, a través de gobiernos de un solo partido, penalizando así a los partidos menores, en especial aquellos con un apoyo disperso (por ejemplo, ecologistas), y no tanto así en casos en que el apoyo está concentrado (por ejemplo, en ocasiones, algunas minorías étnicas) y los efectos mecánico y psicológico se ven sensiblemente atenuados. A su vez, los sistemas de representación proporcional están orientados por el principio básico de que la composición parlamentaria tiene que ajustarse a los votos obtenidos por cada partido y así los mecanismos de representación proporcional tienden a impulsar el multipartidismo (*hipótesis de Duverger*) (Norris, 2004).

⁹ Un sólido argumento en este sentido es presentado por Matland y Taylor (1997), el cual obliga a distinguir entre las barreras a la representación de pequeños partidos y las barreras a la representación de género. Matland y Taylor sostienen que la “magnitud de partidos” es un factor crucial para posibilitar el acceso de mujeres, porque cuando un partido puede acceder a un número reducido de bancas (en especial si es sólo uno), es muy poco probable que alguna de esas plazas sea ocupada por una mujer. Por el contrario, si las posibilidades de las mujeres mejoran cuando los partidos obtienen numerosos escaños, los altos umbrales electorales que son desfavorables para el acceso de partidos minoritarios, benefician a las mujeres.

¹⁰ Por el contrario, en un trabajo a partir de casos de Europa Oriental, Moser (2001) no encuentra evidencia que corrobore las ventajas de sistemas de representación proporcional en países ex comunistas.

toma de decisión han sido de diferentes tipos¹¹ y no todas han logrado iguales resultados. Dentro de este universo de iniciativas, las “políticas de acción afirmativa” son concebidas como un mecanismo transitorio que busca corregir la posición de debilidad que padecen actores sociales específicos.

De acuerdo a Norris (2004), las formas de acción positiva son de tres tipos: a) una proporción de bancas es reservada en los cuerpos legislativos para que sean ocupadas por mujeres¹², b) se exige un mínimo de plazas en las listas de candidatos, de manera que tal requisito es aplicado sobre todos los partidos mediante la legislación electoral nacional, y c) algunos partidos voluntariamente (es decir, sin necesidad de legislación electoral que los obligue) introducen normas internas por medio de las cuales se autoimponen la obligación de incorporar mujeres en las listas de candidatos, o incluso en posiciones directivas dentro del partido. Si las acciones del tercer tipo son aplicadas por los partidos según decisiones autónomas y voluntarias, tal como hicieron algunos pioneros partidos escandinavos durante las décadas de 1970 y 1980¹³, o también más tarde numerosos partidos latinoamericanos¹⁴, los dos primeros tipos de acción afirmativa son establecidos por me-

¹¹ Norris diferencia entre estrategias retóricas, políticas de igualdad de oportunidades y políticas de acción afirmativa. Las “estrategias retóricas” consisten en la firma de compromisos internacionales sobre derechos de la mujer, o en declaraciones a favor de oportunidades, pero la eficacia de estas medidas es básicamente circunstancial y depende de la suerte que corra el gobierno que las ha impulsado o del compromiso del gobierno que lo reemplace. Si estas medidas ofrecen escasas garantías en el largo plazo, más sólidas son las “políticas de igualdad de oportunidades” por las cuales se intenta fortalecer (en ocasiones también se utiliza el término *empoderar* como una incómoda traducción del inglés *empowerment*, que no conoce un equivalente en castellano) la posición de las mujeres a través de asistencia financiera en las campañas electorales, capacitación y entrenamiento u otros recursos útiles para impulsar sus carreras políticas. No obstante, estos recursos tienden a ser neutros, en tanto son provistos tanto a hombres como mujeres, aunque las mujeres, en principio, deberían ser quienes obtengan de ellos sus principales beneficios (Norris, 2004). Para un estudio detallado de las tipologías de medidas correctivas, véase Mateo Díaz y Millns (2004).

¹² Mecanismos comparables fueron introducidos para reservar plazas legislativas por motivos étnicos, tanto en América Latina (por ejemplo, Colombia o Panamá) como en otras regiones. Sobre este asunto, véase Banducci, Donovan y Karp (2004), quienes comparan los resultados del caso neozelandés de reserva de bancas a favor de la población maorí, con la estrategia estadounidense para fortalecer la representación afroamericana por medio del *retrazado* (*districting*, en inglés) de los distritos electorales.

¹³ Algunas experiencias de acciones “voluntarias” de partidos políticos en países desarrollados son reseñadas en Dahlerup (2002) y en Norris (2004). Véase también Caul (2001), quien a partir de un estudio comparado, sostiene que la presencia de mujeres en la cúpula partidaria es el principal factor para la implementación de medidas dirigidas a promover la equidad entre géneros.

¹⁴ Entre los partidos latinoamericanos que incorporaron cuotas de género para los cargos de conducción partidaria o para la conformación de las listas de candidatos (o para ambas cosas), cabe mencionar: PPD (Chile), FMLN (El Salvador), FSLN (Nicaragua), AD (Venezuela), PT (Brasil), PL y PUSC (Costa Rica), PRI y PRD (México), ANR (Paraguay), entre otros (Archenti,

dio de la legislación nacional (y, en ocasiones, por la Constitución) para todo el sistema¹⁵. En definitiva, los mecanismos de cuotas de género, cuya utilización se ha difundido en forma creciente en América Latina a lo largo de los últimos quince años (Jones, 2000; Htun y Jones, 2002; Peschard, 2002; Del Campo, 2005), son un instrumento que introduce en los procedimientos de selección un criterio específico¹⁶, en forma de un umbral mínimo o máximo. El supuesto teórico central para la implementación de *quotas* fue planteado por Ross Kanter a partir del estudio de una gran corporación: la presencia de mujeres en el Congreso no se reflejará en beneficios para el conjunto de mujeres a menos que el cambio *cuantitativo* sea de tal magnitud que se alcance cierta “masa crítica” de legisladoras capaz de arrastrar un cambio *cualitativo*¹⁷.

Ahora bien, la teoría también admite que la forma en que los mecanismos de cuotas se ponen en práctica condiciona severamente su efectividad, porque según sean las reglamentaciones en vigor serán las decisiones que, tras evaluar costos y beneficios, tomarán los líderes partidarios al conformar las listas de candidatos. Primero, el cumplimiento efectivo de la cuota exige-

2002; Jones, 1997; Htun y Jones, 2002). Algunos de estos partidos tienen una presencia política muy significativa, por lo cual la introducción de tales mecanismos presenta un impacto inmenso. El primer peronismo constituye un antecedente remoto del uso de cuotas partidarias en América Latina. En efecto, la organización del Partido Peronista a mediados de la década de 1940 abrió un espacio para la participación corporativa de la mujer mediante la llamada “Rama Femenina” —paralela a las ramas Política y Sindical, véase Levitsky (2005) o Mustapic (2002), entre otros—; en la práctica, a pesar de su inspiración corporativista, esta estructura de participación por tercios operó como un mecanismo partidario de cuotas de género.

¹⁵ Si bien este trabajo sólo se detiene sobre la problemática vinculada a la representación política, algunos mecanismos de “cuotas de género” se han introducido (o intentado introducir) en otro tipo de organizaciones, desde sindicatos y partidos, hasta las Fuerzas Armadas o iglesias protestantes, tanto en Europa y los Estados Unidos, como en América Latina.

¹⁶ Estos mecanismos pueden usarse no sólo para representación de género, sino también según otros criterios, como ser por ejemplo la etnia, la lengua, el sector social o la religión.

¹⁷ Este argumento, desarrollado más recientemente por Dahlerup (1993, véase también Lovenduski y Norris, 2003: 88) en un conocido artículo, sostiene la debilidad implícita de una posición femenina solitaria, donde las mujeres son “ubicadas” sólo con un sentido simbólico (*tokenism*). ¿Cuál es el número relativo que deben alcanzar las mujeres para transformar el ambiente de la organización (o, paralelamente, del Congreso)? Kanter sostenía que era necesario romper con los “grupos sesgados” controlados por el grupo numéricamente predominante y por su cultura y sostener el tránsito hacia “grupos inclinados”, en los cuales la minoría alcanza cierta significación, necesaria para influir en el desempeño del grupo (Dahlerup, 1993). Al romper la barrera de un tercio de las bancas, las mujeres alcanzarían la “masa crítica” necesaria para dar un salto cualitativo en las relaciones de poder, que transforme una minoría en una minoría grande, capaz de diferenciarse interna y externamente y, también, de negociar entre sí y con otros. Para un estudio del concepto de “masa crítica” propuesto en la década de 1970 por Kanter, véase Dahlerup (1993). Para una discusión crítica del concepto a partir de pruebas empíricas, véanse los posteriores trabajos de Studlar y McAllister (1999, 2001).

da dependerá del tipo de sanción que puedan sufrir los partidos en caso de no ajustarse a las reglas: la aplicación de penas pecuniarias incrementa los costos de una lista *excesivamente* masculina, pero aun así le brinda a los líderes partidarios la posibilidad de optar por hombres para la formación de las listas de candidatos (Norris, 2004). Segundo, la legislación de cuotas puede exigir que tales plazas mínimas se repartan en posiciones específicas en las listas de candidatos y, en ese caso, los líderes partidarios también verán restringidos sus márgenes de maniobra, en especial si este factor se combina con la exigencia de cumplir los requisitos de cuotas para la aceptación de listas. Tercero, cuanto mayor sea la cuota exigida, mayores serán las probabilidades de que las mujeres accedan a bancas parlamentarias; en términos regionales, tal como señala el registro de Peschard (2002; también Jones, 2000; Del Campo, 2005), las cuotas exigidas en América Latina oscilan entre el 20 por ciento y el 40 por ciento de acuerdo al país. Cuarto, si la proporción exigida como cuota debe cumplirse en cada uno de los distritos electorales, las posibilidades de ingreso de mujeres mejoran sensiblemente, porque bloquea la posibilidad de realizar un balance entre distritos que favorezca las candidaturas masculinas.

Hipótesis #1. El uso de cuotas de género incrementa la proporción de mujeres electas diputadas.

La eficacia de los mecanismos de cuotas podría verse condicionada por las características del diseño del sistema electoral: el tipo de listas utilizadas, la fórmula según la que se asignan las bancas (fórmula *D'Hont*, método *Hare*, etc.), el nivel del umbral electoral o la magnitud de los distritos también condicionan la capacidad de representar grupos minoritarios. Jones (1997, 2000; Htun y Jones, 2002) afirma que la efectividad de los regímenes de cuotas de género está condicionada por tres factores principales: junto al uso de mandatos de posición en los cupos, indicado más arriba, menciona a) el tipo de lista (abiertas o cerradas)¹⁸ y b) la magnitud de distrito. A estos factores indicados por Jones, se podría agregar otros también señalados por la teoría, tales como: c) la fragmentación del sistema de partidos, y d) la reelección de actuales legisladores (*incumbent candidates*).

¹⁸ Las elecciones pueden llevarse a cabo con muchos tipos de listas, pero a los efectos de este trabajo es útil partir de dos tipos extremos: abiertas y cerradas. La evidencia empírica (Archenti y Tula, 2005; Jones, 2000; Htun y Jones, 2002; Matland, 1998; Gray, 2003) indica que, bajo sistemas de listas abiertas, menos mujeres acceden a los cargos electivos. No obstante, todas las elecciones nacionales en el período 1983-2005 fueron realizadas usando listas cerradas, motivo por el cual este factor no puede ser evaluado.

Magnitud del distrito y fragmentación electoral

La magnitud de un distrito indica la cantidad de representantes que son electos en el mismo y, si bien los sistemas mayoritarios pueden usarse con distritos de cualquier magnitud (más allá que, en la práctica, los distritos de magnitud mínima sean predominantes), los sistemas de representación proporcional requieren el uso de distritos plurinominales (Lijphart, 2000). Los argumentos teóricos que afirman un efecto positivo de la magnitud de distrito en la representación femenina asumen que los cambios en la cantidad de bancas en juego conducen a cambios en las estrategias electorales, donde los juegos de “suma cero” (*zero-sum games*) son reemplazados por juegos de “suma positiva” (*fixed-sum games*) (Matland, 1993). Los argumentos vinculados a la magnitud de distrito recogen las explicaciones relativas a la *superioridad* de las reglas proporcionales: mayor oportunidad de balancear las listas de candidatos, mayor facilidad para el ejemplo o contagio, menor relevancia de la cultura política tradicional, distribución más equitativa de los costos de la campaña, entre otros. A mayor magnitud, los líderes partidarios tienen incentivos para “balancear” la composición de sus listas porque la inclusión de mujeres: a) no obstaculiza la presencia de hombres que representen poderosos intereses internos, entre los cuales incluso puede estar el ocupante de la banca en busca de su reelección, b) permiten representar a corrientes partidarias dominadas por mujeres y c) el reparto balanceado de bancas entre sectores del partido reduce las tensiones al interior (Matland, 2002; Norris, 2004).

La magnitud de los distritos electorales tiene un impacto positivo sobre el funcionamiento de los sistemas de cuotas porque al ponerse en juego un mayor número de plazas, aumentan las probabilidades de que sean mujeres las que obtengan alguna; por el contrario, en distritos de baja magnitud, los partidos razonablemente esperan lograr pocos escaños y, en consecuencia, sería esperable que los líderes partidarios, al armar las listas de candidatos, sean menos *generosos* en el cumplimiento de las cuotas y las primeras posiciones en las listas de candidatos sean ocupadas por hombres. La evidencia parece dar sustento al efecto de la magnitud de distritos bajo sistemas proporcionales para lograr una mayor presencia femenina (Matland, 1993; Jones, 2000; Htun y Jones, 2002), aunque bajo sistemas mayoritarios la evidencia es mixta: mientras Welch y Studlar (1990) y Richardson y Cooper (2003) encuentran efectos muy débiles, Darcy (et al., 1985) y King (2002) comprueban, mediante un abordaje longitudinal, que el reemplazo de distritos plurinominales por distritos uninominales están asociados con una caída desproporcionada en la proporción de mujeres electas e, inversamente, el tránsito hacia distritos plurinominales está asociado con un incremento desproporcionado de la elección de mujeres legisladoras.

Hipótesis #2. La magnitud de distrito tiene un efecto positivo, aunque no necesariamente lineal, sobre la elección de mujeres: a mayor magnitud de distrito, mayor proporción de mujeres electas diputadas.

Sin embargo, trabajos anteriores (Darcy et al., 1987; Matland, 1993; Schmidt y Saunders, 2004) sugieren posibles efectos de la interacción entre la magnitud de distrito y el número de partidos. Los efectos que teóricamente se adjudican a la magnitud de las circunscripciones electorales podrían verse distorsionados por el grado de fragmentación del sistema de partidos en el distrito bajo sistemas de representación proporcional: cuando uno o dos partidos políticos controlan sólidamente un distrito, es probable que ellos ganen todos (o casi todos) los escaños y así puedan colocar a varias *figuras* del partido en plazas legislativas; por el contrario, si un distrito se encuentra muy fragmentado, ningún partido espera obtener más de uno o unos pocos escaños y la nominación de candidatos se acerca a un juego de suma cero, donde las candidatas se encuentran en desventaja frente a sus pares hombres.

Hipótesis #3. La fragmentación del sistema de partidos tiene un efecto negativo sobre la proporción de mujeres electas diputadas.

En consecuencia, en escenarios electorales con una alta fragmentación (es decir, un alto número efectivo de partidos, véase Laakso y Taagepera, 1979; también Taagepera, 1999), los partidos competidores pueden aspirar a una proporción limitada de las bancas en juego y los líderes partidarios pueden optar por conformar sus listas de candidatos como si compitieran en distritos con una cantidad de bancas en disputa menor a la real. Por el contrario, frente a escenarios de limitada fragmentación, los pocos partidos con expectativas electorales ciertas esperan obtener una porción importante de las bancas en disputa y los líderes partidarios tienen la posibilidad de balancear la composición de las listas de candidatos sin afectar a intereses concretos; es decir, la menor fragmentación electoral reduce las probabilidades de un juego de suma cero, evitando así un escenario desfavorable para las mujeres y un cumplimiento minimalista de las cuotas. La relación entre magnitud de distrito y fragmentación electoral conduce al concepto de “magnitud de partido” (*party magnitude*)¹⁹.

¹⁹ La “magnitud de partido” usualmente es definida como la cantidad de escaños obtenida por un partido en un distrito. En este factor hacen hincapié trabajos anteriores (Matland y Taylor, 1997; Matland, 1993; Schmidt y Saunders, 2004), porque el ingreso de mujeres es probable que sea condicionado por el tamaño de la delegación partidaria. Si el 56,1 por ciento de los casos que conforman la base de datos de esta investigación han sido elecciones en distritos de sólo dos o tres escaños, la fragmentación electoral da lugar a delegaciones

Carreras políticas y candidatos ocupantes

La trayectoria habitual de las carreras políticas no constituye en sí un factor institucional, pero enmarca las condiciones en que operan las instituciones. Cuando hacer carrera legislativa es una opción relevante, tal el caso de los Estados Unidos, una parte de la dirigencia permanece muchos años de su actividad política ocupando escaños en el Congreso y la renovación de sus miembros es lenta. La presencia de candidatos “ocupantes” (*incumbents*) en la contienda electoral es considerada como una situación inicial desfavorable para el acceso de las mujeres a cargos electivos, dada la desventaja estratégica que significa competir “desde el llano”. Cuando los ocupantes se presentan en elecciones para obtener su reelección, la cual en Argentina está permitida indefinidamente para los legisladores nacionales, cuentan con una mayor y más variada cantidad de recursos para enfrentar la contienda electoral que sus opositores e incluso que sus propios compañeros de lista; en este sentido, a partir de entrevistas a élites políticas latinoamericanas, Bareiro (et al., 2004) afirma que numerosas mujeres perciben a las dificultades para obtener recursos materiales (principalmente, económicos) como un obstáculo crucial para acceder a las candidaturas.

Primero, los ocupantes son probablemente más conocidos para el electorado que cualquier otro contendiente, por lo cual necesitan hacer un menor esfuerzo de campaña para posicionarse en la disputa. Segundo, el período transcurrido en el Congreso les ha brindado la oportunidad de establecer lazos con poderosos intereses (tanto en el distrito, como a nivel nacional) y, también con otras corrientes del partido más allá de la propia. Tercero, los líderes partidarios, dadas las ventajas estratégicas anteriores, tienen fuertes incentivos para colocarlos en las primeras posiciones de la lista de candidatos, relegando a los “no ocupantes”. Dado que la mayor parte de las bancas legislativas es ocupada por hombres, las candidatas tienen mayores probabilidades que los hombres de verse perjudicadas por tal ventaja de los candidatos ocupantes.

Si bien en numerosas ocasiones se ha señalado a la reelección de legisladores como un obstáculo relevante para el acceso de las mujeres a los cargos electivos (Welch y Studlar, 1990; Rule, 1987; Norris, 1993; Darcy et al., 1987), se ha presentado poca evidencia para sostener tal afirmación. Por ejemplo, en un trabajo empírico a partir de 33 países, Schwindt-Bayer (2005) corro-

unipersonales y torna muy improbable el acceso de mujeres. Sin embargo, si bien la magnitud de partidos es definida en términos absolutos como cantidad de escaños, en ocasiones (Schmidt y Saunders, 2004) la variable es elaborada en términos relativos como proporción de escaños. En este trabajo, al recurrir al número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp), se ha optado por una definición relativa, que ignora intencionalmente el tamaño del distrito (contemplado por medio de otras variables).

bora que, controlando las reglas electorales (representación proporcional y magnitud de distrito), la presencia de regímenes de cuotas (nacionales y partidarias), el nivel de desarrollo y el factor regional (utilizado como variable *proxy* de las diferencias culturales entre países), tanto la proporción de legisladores reelectos (*retention rate*) como los límites impuestos por las normas electorales a la reelección de legisladores inciden en las posibilidades de las mujeres para acceder a bancas legislativas.

Hipótesis #4. La reelección de legisladores en ejercicio tiene un efecto negativo sobre la proporción de mujeres electas diputadas.

Estas hipótesis, derivadas del saber convencional, serán sometidas a prueba a partir de las elecciones de legisladores nacionales en la Argentina posterior a la transición democrática (1983-2005). En los próximos apartados será analizado brevemente el régimen de cuotas y será presentada la base de datos construida para la realización de este trabajo, tras lo cual será analizada la evidencia hallada.

Cuotas en Argentina: la “Ley de Cupos”

Las mujeres han sido un grupo históricamente subrepresentado en las instancias de decisión política, no sólo en la Argentina sino también en cualquier otro sistema político. No obstante, a principios de la pasada década se introdujeron nuevas reglas de juego en la arena electoral argentina. En este sentido, la legislación incorporó mecanismos de acción afirmativa que intentaban obligar a los hombres a ceder terreno en un recinto donde la presencia femenina ha sido históricamente muy escasa²⁰. El régimen de cuotas argentino fue peculiar por su innovación como forma de acción afirmativa

²⁰ En lo que respecta a los tres poderes del Estado tal ausencia es manifiesta. Primero, sólo en una ocasión una mujer accedió a la vicepresidencia de la Nación (María E. Martínez de Perón, 1973-1974) y, tras el fallecimiento del presidente en ejercicio, ocupó la primera magistratura (1974-1976). A su vez, también ha sido manifiesta su ausencia en los gabinetes de ministros y otras posiciones de toma de decisión, donde no hubo presencia femenina hasta 1989 (Del Campo, 2005). En la actualidad sólo tres mujeres, Felisa Miceli (Economía), Alicia Kirchner (Desarrollo Social) y Nilda Garré (Defensa), ocupan cargos ministeriales en el gabinete nacional (27,3 por ciento) (Actualizado al 20/08/2006). Segundo, hasta el reciente nombramiento de Elena Highton y Carmen Argibay durante la administración Kirchner, sólo una mujer había ocupado una plaza en la Corte: Margarita Argúas (1970-1973), bajo un gobierno autoritario. Por último, terminada una efímera *primavera* en los años del primer peronismo tras el establecimiento del sufragio femenino, la presencia de mujeres en las cámaras legislativas también fue numéricamente marginal en el período precuotas; para un registro de la cantidad de plazas ocupadas en la Cámara de Diputados, véase Jones (2000).

y, si bien inicialmente estaba vigente sólo a nivel nacional, pronto se difundió a los niveles provincial y municipal (Lubertino, 2004), a la vez que fue ejemplo para muchos países latinoamericanos que pronto adoptaron regímenes comparables (Jones, 2000; Htun y Jones, 2002)²¹.

Tras la transición democrática, ocurrida en 1983, se llevaron a cabo doce elecciones de cargos legislativos nacionales, pero sólo una parte de ellas ocurrió bajo la aplicación del régimen de cuotas de género, establecido por la llamada “Ley de Cupos”²². Esta norma introdujo nuevos incentivos en la contienda electoral al modificar las reglas de juego. Esta ley modificó el Código Electoral Nacional, vigente para las elecciones de todas las autoridades nacionales, indicando que:

“Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”.

¿Cuáles fueron, entonces, las notas principales de esta política de acción afirmativa? Primero, estableció un *piso* de candidatas mujeres en las listas partidarias cercano al tercio de las plazas en disputa, luego enfatizado por el decreto reglamentario (N° 379/93): “El treinta por ciento (30 por ciento) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la Ley N° 24012, debe interpretarse como una cantidad mínima” (Art. 2). Este requerimiento es mínimo, similar a los pisos establecidos luego en otros países latinoamericanos (Jones, 2000; Htun y Jones, 2002; Peschard, 2002; Del Campo, 2005) aunque inferior al exigido por ejemplo por las cuotas *voluntarias* establecidas por muchos partidos escandinavos y alemanes (Norris, 2004; Dahlerup, 2002). Segundo, la ley introdujo un mandato de posición para evitar que tal 30 por ciento fuera distribuido entre posiciones irrelevantes de las listas de candidatos: “en proporciones con posibilidad de resultar electas”. A pesar de la expresión genérica utilizada por la ley, el *espíritu* del mandato fue recogido tanto por el decreto reglamentario (N° 379/93), como también por las sentencias de la Cámara Nacional Electoral: “cuando la ley dice que la lista debe estar integrada por un 30 por ciento de mujeres ‘en proporciones con posibilidades de resultar electas’ debe entenderse que se refiere a posibilidades ‘reales’ o ‘efectivas’, no simplemente teóricas” (Cáma-

²¹ Fuera de América Latina muy pocos países han recurrido a mecanismos de cuotas de género comparables. Entre estos pocos casos no-latinoamericanos se cuentan, por ejemplo, Bélgica, Francia y Taiwán.

²² Ley N° 24.012, llamada “Ley de Cupos”. Fue sancionada a fines de 1991, pero recién entró en vigor en las elecciones nacionales de octubre de 1993.

ra Nacional Electoral, fallo N° 1566/93, citado en Lázaro, 2003). Tercero, la ley no ha previsto sanciones para aquellos partidos que no se ajusten a las exigencias de las cuotas, sino que, simplemente, imposibilita a la justicia electoral oficializar las listas que no cumplan con los requisitos estipulados²³. Esta situación suprime todo margen de maniobra de los líderes partidarios al conformar las listas porque no pueden ponderar costos (sanciones *versus* intereses), sino que deben optar entre competir o no.

Datos y diseño de investigación

Anteriores trabajos sobre elección de diputadas en América Latina han utilizado datos nacionales para efectuar análisis regionales comparados (Bareiro et al., 2004; Jones, 2000; Matland, 2002; Htun, 2002), al igual que numerosos trabajos sobre otras regiones (Lindberg, 2004; Moser, 2001), o también en estudios más amplios con muestras que incluyen países desarrollados y en desarrollo (Norris, 2004; Inglehart et al., 2002; Norris e Inglehart, 2000, 2001; Kenworthy y Malami, 1999; Paxton, 1997; Paxton y Kunovich, 2003). No obstante, tal como indica Cox (2004), este tipo de estrategias presentan cierto grado de incompatibilidad entre teoría y evidencia: mientras la teoría electoral está elaborada a partir del distrito, los datos con los que se cuenta son principalmente nacionales.

Por el contrario, King, Keohane y Verba (1994) sugieren utilizar unidades subnacionales y divisiones de tiempo para multiplicar el número de observaciones dentro de un mismo país cuando la teoría se aplica a unidades que pueden ser desagregadas. En esta línea, otros trabajos (en realidad, la mayoría) han recurrido a información por distrito para estudiar el acceso de mujeres a cuerpos de representación, tanto en estudios regionales (Jones, 1998a, 2004; Jones y Navia, 1999; Schmidt y Saunders, 2004; Matland y Taylor, 1997), como también en trabajos sobre países desarrollados (Welch y Studlar, 1990; Matland, 1993; Matland y Studlar, 1996). Las elecciones legislativas argentinas, dada su organización en distritos, permiten recurrir a esta estrategia y construir la base empírica necesaria para recurrir a un análisis multivariado. Al igual que en estos trabajos, la estrategia de abordaje utilizada en esta investigación para explicar la elección de mujeres ha sido tomar a los distritos electorales (provincias) que componen el distrito nacional como unidades de análisis y las elecciones de diputados nacionales como unidades de observación.

Entonces si la relevancia del caso de estudio (Argentina) radica en su carácter *exitoso*, la relevancia de la estrategia de abordaje está dada por el rol

²³ Sin embargo, las mujeres encontraron obstáculos para hacer valer judicialmente sus derechos. Lázaro (2003) presenta un minucioso estudio sobre la jurisprudencia en la materia y sus cambios.

crucial que, en la teoría, ocupan los distritos. Las elecciones argentinas se organizan “por distritos”, lo cual significa que toda la competencia partidista se resuelve en cada una de las provincias, con total independencia de lo que ocurre en las demás.

Trabajos anteriores (Molina, 2000; Nohlen, 1994; entre otros) clasifican los distritos electorales plurinominales en tres grupos según su magnitud: pequeños, entre dos y cinco bancas; medianos, entre seis y diez bancas; y grandes, con más de diez bancas. De acuerdo a esta clasificación, bajo un sistema de renovación completa, las elecciones de diputados argentinos se desarrollarían en diez distritos pequeños (41,7 por ciento), diez medianos (41,7 por ciento) y cuatro grandes (16,6 por ciento). Sin embargo, dada la renovación parcial, la mayor parte de los comicios que componen la base de datos ocurrieron en distritos pequeños (79,8 por ciento) y sólo una quinta parte en distritos medianos o grandes (11,1 por ciento y 9,1 por ciento, respectivamente) (véase Tabla 1). La base de datos construida para este trabajo reúne una docena de elecciones de diputados realizadas en 24 distritos, salvo una realizada en sólo 23 distritos (1987). Esto significa una base de datos que reúne un total de 287 casos.

Tabla 1

Cantidad de elecciones, según cantidad de bancas en disputa por distrito.
Cámara de Diputados. Argentina, 1983-2005

| Magnitud | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje acumulado |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|
| Pequeña (2 a 5 bancas) | 229 | 79,8 | 79,8 |
| Mediana (6 a 10 bancas) | 32 | 11,1 | 90,9 |
| Grande (11 y más bancas) | 26 | 9,1 | 100,0 |
| Total | 287 | 100,0 | -- |

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos oficiales. Ministerio del Interior, información disponible *on-line*.

Variable dependiente

Dados los objetivos de este trabajo, la variable dependiente será la proporción de mujeres electas legisladoras por distrito electoral; este procedimiento ha sido utilizado en muchos otros trabajos (por ejemplo Jones, 1998a,

2000; Paxton, 1997; Paxton y Kunovich, 2003; Schmidt y Saunders, 2004; Matland, 2002; Archenti y Tula, 2005; Htun, 2002; Bareiro et al., 2004, entre otros) para medir la participación de la mujeres en las legislaturas. Un enfoque complementario podría ser la posición ocupada por mujeres en las listas de candidatos, distinguiendo entre posiciones relevantes y posiciones ornamentales, siguiendo la estrategia de trabajos precedentes (Matland y Studlar, 1996; Matland y Taylor, 1997; Jones, 2004), pero tal información no es fácilmente accesible en nuestro caso²⁴.

Factores político institucionales

A lo largo del período, la elección de diputados ha sido se realizada mediante un sistema de representación proporcional con listas cerradas, con un bajo umbral formal (3 por ciento) y en la que se usa el sistema *D'Hont* como mecanismo de asignación de plazas. A efectos de medir el impacto del diseño institucional sobre el acceso de mujeres se han elaborado algunos indicadores.

Cuotas de género. Variable *dummy* para diferenciar las elecciones realizadas bajo el régimen de cuotas, de aquellas que antecedieron a la vigencia de la “Ley de Cupos”²⁵.

Tiempo. Cantidad de años transcurridos desde la sanción de la ley. Dado que la ley se aplicó por primera vez dos años después de su sanción, arbitrariamente se consideró: 1993=2. Fue elaborada para verificar si los resultados logrados por el régimen han sido “mecánicos” o si se han profundizado en las etapas posteriores al momento inicial.

Magnitud. Cantidad de bancas en disputa en el distrito en cada ocasión y ha sido especificada como: a) *MPs_ln*: logaritmo natural de la magnitud; y b) variables *dummy*: distritos binominales ($M=2$), distritos muy pequeños ($M<4$), distritos pequeños ($M<6$) y distritos grandes ($M>9$).

Fragmentación. Para medir el grado de fragmentación del sistema de partidos en el distrito se recurrió al logaritmo natural del “número efectivo de partidos” parlamentario. Esta medida supone que los líderes partidarios saben anticiparse relativamente bien a los resultados electorales; en otros traba-

²⁴ La DNE conserva registros completos de las listas de candidatos a partir de mediados de la década pasada y para el período anterior sólo existen registros fragmentados. Agradezco profundamente a Marta Valle y Diana Quiodo (DNE) por su ayuda. Sobre la dificultad de obtener este tipo de datos en América Latina ya han llamado la atención estudios anteriores: véase por ejemplo Bareiro et al. (2004).

²⁵ En un trabajo reciente (Schmidt y Saunders, 2004), los investigadores también elaboraron una variable para medir la “cuota efectiva” (*effective quota*). Por ejemplo, si la cuota formal exige un 30 por ciento de mujeres en la lista de candidatos (como en el caso argentino), en un distrito binominal ($M=2$) la cuota efectiva o real será de un 50 por ciento. La evidencia hallada por Schmidt y Saunders (2004) en su análisis de las elecciones municipales en Perú, sugiere tener en cuenta esta variable en futuros trabajos comparados.

jos (por ejemplo, Jones, 2004) también se afirma que los líderes partidarios se anticipan a los resultados, ponderando los resultados logrados en la anterior elección y la popularidad que perciben al momento de formar las listas.

Ocupantes. Número de legisladores que efectivamente obtuvieron su reelección (es decir, sólo los candidatos “ocupantes” electos)²⁶. Se ha considerado como reelecto a todo aquel legislador que: a) es electo como titular sin importar si luego es reemplazado y b) ocupaba una banca al momento de la elección, sin importar si era titular o suplente²⁷.

La elección de diputados (y también de senadores) ha utilizado las mismas reglas a lo largo de todo el período, salvo por la introducción de las cuotas. Por ese motivo, otros factores institucionales se han mantenido invariables a lo largo del período, tales como: a) representación proporcional, b) uso de listas cerradas y bloqueadas, c) el umbral electoral y d) las características del régimen de cuotas. Si bien la estrategia de tomar los distritos como unidades de análisis permite, gracias a un mayor número de casos, testear algunas hipótesis, por el contrario no permite verificar el impacto de aquellos factores constantes. En consecuencia, a pesar de que muchas veces estos factores han sido mencionados en las afirmaciones del saber convencional, no han sido incluidos en el análisis.

Factores estructurales

Una parte de la literatura (Matland, 2002; Inglehart y Norris, 2003; Inglehart et al., 2002; Norris e Inglehart, 2000; Paxton y Kunovich, 2003; Forsythe et al., 2000; Rule, 1981, 1987) sostiene que el desarrollo erosiona los patrones tradicionales de comportamiento social y modifica el rol de la mujer en la sociedad, por lo cual es esperable que a mayores niveles de modernización social, una proporción mayor de mujeres sea electa para cargos políticos. A fin de ponderar el impacto de factores estructurales, fueron elaboradas dos variables de control, para medir el nivel de desarrollo y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Nivel de desarrollo. Ha sido operacionalizado a través de un “índice de desarrollo”²⁸ formado por cuatro indicadores²⁹: mortalidad infantil,

²⁶ Dada la ausencia de información comparable sobre composición de listas de candidatos (véase n. 24), resulta imposible saber efectivamente cuántos candidatos eran diputados nacionales al momento de la elección.

²⁷ El registro de legisladores reelectos elaborado para este trabajo presenta pequeñas diferencias respecto a algunos trabajos anteriores (Jones, 1998b, 2001), pero en ellos no se detalla según qué criterios se han considerados reelectos (o no) a los legisladores.

²⁸ Para una explicación más detallada de la construcción del índice de desarrollo, véase el “Apéndice” al final.

²⁹ Tres de los indicadores tienen base censal: urbanización, analfabetismo y fecundidad. Dado que se cuenta con sólo tres censos (1980, 1991 y 2001) para el período en estudio, se

urbanización, educación, y fecundidad. No parece haber controversia posible sobre la relevancia teórica de los indicadores seleccionados: ante mayores niveles de desarrollo relativo es esperable una población más urbana, más educada, con menor mortalidad en la infancia y con menos hijos por mujer.

- Urbanización: porcentaje de población urbana sobre el total en cada distrito electoral, a partir de información censal.
- Mortalidad infantil: número de muertes de menores de un año cada mil niños nacidos vivos registrados en la población del área geográfica dada durante el mismo año (Ministerio de Salud, 2004), según las estadísticas vitales de la cartera nacional de salud³⁰.
- Analfabetismo: proporción de la población total que a la pregunta sobre si sabe leer y escribir, responde que “no”³¹.
- Fecundidad: número de hijos nacidos vivos por cada cien mujeres de 14 años y más, a partir de información censal³².

Las correlaciones entre estos indicadores presentan coeficientes sólidos ($0,60 < r < 0,83$) y altamente significativos ($p < 0,001$), lo que sugiere un alto nivel de coherencia en el proceso de modernización social (véase Tabla A1, en el Apéndice). A su vez, estos indicadores presentan ventajas operativas, por su comparabilidad a través de un largo período de tiempo y por la disponibilidad de registros coherentes para todos los distritos.

Mercado laboral. Tasa específica (o refinada) de actividad para mujeres, la cual es definida por INDEC (1991) como el porcentaje de las mujeres económicamente activas (ocupadas y desocupadas) de 14 años y más respecto al total de mujeres de tal franja de edad³³. Dado que la encuesta per-

tomaron algunas decisiones operativas: a) para los años intermedios se interpolaron linealmente los valores censales disponibles y b) para los años posteriores al último censo (léase, 2003 y 2005), ya que no se puede conocer la tendencia, se tomó como referencia el último valor censal. La misma operación fue realizada en Jones (2004).

³⁰ Para el año 2005 se utilizó el último registro disponible (2003) y para la provincia de Catamarca en 1985, se interpolaron los datos más cercanos (1983-1986).

³¹ La dimensión “educación” permitía recurrir a múltiples formas de operacionalización, las cuales destacan realidades sociales contrapuestas. Si la extensión de la educación superior es una característica distintiva de altos niveles de desarrollo, la extensión del analfabetismo es un sensible indicador de los bajos niveles de desarrollo relativo.

³² Tal como en los indicadores de urbanización y analfabetismo, se proyectó linealmente los valores intercensales, aunque en este caso la proyección no contó con información para el censo intermedio (1991). A pesar de esta ausencia de datos, el indicador de fecundidad conserva correlaciones muy sólidas y significativas, con los restantes indicadores de modernización.

³³ Los resultados no presentaban diferencias sustantivas si la variable se operacionalizaba como el logaritmo natural de la tasa de actividad.

manente de hogares (EPH) sólo mide un conjunto de ciudades, se recurrió nuevamente a información de tipo censal³⁴.

Desempeño del caso argentino (1983-2005)

La literatura sobre representación de mujeres señala, tal como se indicó en el marco teórico, el uso de cuotas de género como el factor más importante para potenciar la presencia de mujeres en los órganos de representación. Si se compara la cantidad de mujeres electas en aquellas primeras cinco elecciones frente a las últimas siete, estas últimas realizadas bajo la aplicación del régimen de cuotas, el contraste resulta evidente: en el primer período fueron electas 35 mujeres sobre un total de 765 diputados (4,97 por ciento), mientras que en el segundo período 259 mujeres ocuparon bancas sobre un total de 898 diputados electos (28,84 por ciento). Si se analiza el comportamiento electoral de los distritos (véase Tabla 2), puede observarse una fuerte caída de los casos con muy baja representación femenina (hasta 15,0 por ciento) y un sensible incremento del número de provincias con proporciones medias y altas (25,1 por ciento y más). Tal como puede observarse, la introducción de cuotas de género ha presentado una fuerte asociación con el acceso de mujeres a bancas en la Cámara de Diputados.

Tabla 2

Proporción de mujeres electas por distrito electoral, según uso de cuotas de género. Cámara de Diputados, 1983-2005

| Proporción de mujeres electas en el distrito | Uso de cuotas de género | | Diferencia porcentual | Total |
|--|-------------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| | No | Sí | | |
| Muy baja (hasta 15,0%) | 84,0 | 24,4 | -59,6 | 49,1 |
| Baja (15,1% -25,0%) | 6,7 | 16,1 | 9,4 | 12,2 |
| Media (25,1% -35,0%) | 7,6 | 37,5 | 29,9 | 25,1 |
| Alta (35,1% y más) | 1,7 | 22,0 | 20,3 | 13,2 |
| Total | 100,0 (119) | 100,0 (168) | -- -- | 100,0 (287) |

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos oficiales. Dirección de Información Parlamentaria (HCDN).

³⁴ De igual forma que al medir otros indicadores (urbanización, educación, fecundidad), se proyectaron linealmente los valores intercensales y, para los años posteriores al último censo, se utilizó el último valor disponible.

Los resultados de las regresiones lineales (véase Tabla 3) presentan sólida evidencia en la misma dirección³⁵, en todos los casos, tal como se explicó antes, la variable dependiente fue la proporción de mujeres electas legisladoras por distrito electoral. Si se intenta predecir tal proporción sólo a partir de una variable *dummy* que refleje el uso de cuotas (modelo no incluido), el R² ajustado del modelo es 0,315, lo que significa que, por sí mismas, las cuotas de género explican un 31,5 por ciento de la variación, confirmando así el saber convencional al respecto.

Tabla 3
Factores estructurales y político institucionales frente a la elección de mujeres (*Ordinary Least Squares Regression, OLS*)

| | Coefficiente de correlación | Modelo #1 | Modelo #2 | Modelo #3 | Modelo #4 |
|--|------------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Factores estructurales | | | | | |
| Índice de Desarrollo | 0,201**** | -1,333 (1,222) | -3,035** (1,434) | -3,435** (1,567) | -- |
| Tasa de Actividad | 0,330**** | 0,081 (0,212) | 0,409* (0,220) | 0,416* (0,242) | -- |
| Factores político-institucionales | | | | | |
| Cuotas de género | 0,564**** | 10,523**** (3,131) | 10,466**** (2,965) | 10,191**** (3,051) | 11,509**** (2,801) |
| Años transcurridos | 0,584**** | 1,446**** (0,295) | 1,245**** (0,283) | 1,237**** (0,290) | 1,183**** (0,279) |
| Distrito binominales | -0,110* | -- | -9,422**** (2,405) | -9,824**** (2,480) | -9,026**** (2,254) |
| Distritos grandes | 0,053 | -- | 10,960**** (3,433) | 13,494**** (3,780) | 7,257** (2,840) |
| NEP parlamentario (Ln) | -0,246**** | -- | -16,203**** (3,361) | -18,085**** (3,538) | -16,902**** (3,354) |
| Reelección (%) | -0,043 | -- | -- | -0,008 (0,047) | -- |
| Constante | | 1,462 (8,039) | 1,615 (8,886) | 3,063 (10,066) | 18,518**** (2,937) |
| R ² ajustado | | 0,363 | 0,436 | 0,427 | 0,430 |
| Durbin-Watson | | 1,974 | 1,963 | 1,962 | 1,967 |
| N | 287 | 287 | 287 | 263 | 287 |

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01 ****p<0,001

Nota: Coeficiente de correlación (Pearson's *r*), entre variables dependiente e independiente. Error *standard*, entre paréntesis.

Fuentes: Elaboración del autor a partir de datos oficiales. Variable dependiente, en Dirección de Información Parlamentaria (HCDN). Magnitud de distritos y NEP, en Ministerio del Interior, información disponible *on-line*. Reelección, en DIP (HCDN). Índice de Desarrollo y Tasa de Actividad, véase Tabla A1, en Apéndice.

³⁵ Las cuotas y el acceso de mujeres a la Cámara presentan una sólida correlación ($r=0,564$) con una alta significación estadística ($p<0,001$).

En el primer modelo (Modelo #1), controlado el efecto de los factores socioeconómicos (nivel de desarrollo y tasa de actividad para mujeres), el uso de cuotas de género y el tiempo transcurrido tras su aplicación tienen un impacto sólido y con una alta significación estadística en ambas variables: las cuotas aportan un incremento de 10,5 por ciento en el acceso de mujeres, que duplica al logro regional promedio cercano al 5 por ciento (Htun y Jones, 2002), a lo cual hay que sumar un plus de 1,4 por ciento por cada año transcurrido desde la sanción de la “Ley de Cupos” en 1991. Por el contrario, los factores estructurales no presentan efectos estadísticamente significativos, pero aún más importante, el índice de desarrollo se presenta con sentido contrario al esperado: a mayor nivel de desarrollo relativo, menor acceso de mujeres. Este modelo explica el 36,5 por ciento de la variación, aunque sólo dos variables son significativas³⁶.

Sobre esta base, en el segundo modelo (Modelo #2) se sometieron a prueba las hipótesis segunda y tercera, referidas al impacto de la magnitud de los distritos³⁷ y a la fragmentación del sistema de partidos en la elección de mujeres, respectivamente. Primero, los distritos más pequeños (binominales) presentan barreras sustantivamente más altas y reducen 9,4 por ciento la proporción de mujeres electas. En distritos tan pequeños las probabilidades de que un partido obtenga más de una banca son muy escasas, resultado de lo cual el juego *simula* ser una competencia mayoritaria al momento de la nominación de candidatos. Segundo, tal como se esperaba, los distritos grandes (con diez o más bancas) aportan un plus de 11,0 por ciento en la proporción de mujeres electas. Y, tercero, el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) tiene un efecto negativo sobre la elección de mujeres, aunque marginalmente decreciente. Los modelos que contemplan un impacto curvilíneo de la fragmentación (logaritmo natural del NEPp) son claramente superiores a sus equivalentes (no incluidos) que sencillamente introducen el NEPp: a) todos los modelos mejoran su capacidad explicativa y b) las variables integrantes de los modelos ganan significación

³⁶ La autocorrelación en los residuos es un fenómeno característico de las series de tiempo. Dado que la base de datos de esta investigación está formada por repetidas observaciones de 24 distritos a lo largo de 22 años (1983-2005), en todos los modelos se presenta el resultado del test de Durbin-Watson. Un valor óptimo para el test, que oscila en un rango 0-4, debe ubicarse entorno a 2,0; tal como puede observarse en la Tabla 3, los modelos ensayados no tienen problemas de autocorrelación en los residuos.

³⁷ Para medir el efecto de la magnitud, se testearon diferentes especificaciones de la variable en los modelos de regresión lineal. Aquí se presentan los resultados de dos variables *dummy*: a) binominales, cuando había dos bancas en disputa; y b) grandes, con diez o más bancas. Al introducir simplemente la magnitud de los distritos (es decir, la cantidad de bancas en disputa) o el logaritmo natural de la magnitud, los modelos no mejoraron su capacidad explicativa, ni tampoco las variables ganaron significación, aunque se presentaron en el sentido esperado. El resultado ha mejorado al introducirse variables dicotómicas.

estadística. Tales resultados sugieren que la importancia de la fragmentación del sistema de partidos tiende a declinar.

En términos teóricos se ha sugerido la posibilidad de cierta interrelación entre magnitud y fragmentación al momento de explicar la elección de mujeres y la evidencia parece confirmar esta suposición: cada uno de estos factores es sustantivamente más significativo cuando se controla el efecto del otro. Así, respecto a modelos (no incluidos) que incluyen la magnitud pero no controlan la fragmentación, el Modelo #2 ha ganado capacidad explicativa y el efecto de la magnitud se ha vuelto más robusto y más significativo. En suma, la evidencia presentada por los últimos modelos coloca en el primer plano la interrelación entre la magnitud y la fragmentación del sistema de partidos³⁸ como factor condicionante de las oportunidades de acceso de las mujeres al Congreso argentino.

En el tercer modelo (Modelo #3) se sometió a prueba la cuarta hipótesis, referida al impacto de la reelección de legisladores sobre las oportunidades de las mujeres. Si la experiencia argentina da crédito a las anteriores hipótesis convencionales, en este caso la evidencia parece indicar una situación bien diferente. Al introducir la proporción de legisladores reelectos, si bien la relación está dada en el sentido esperado (negativo), la variable no tiene significación e, incluso, el modelo reduce levemente su capacidad explicativa respecto al anterior³⁹.

Por último, en el cuarto modelo (Modelo #4) se dejaron caer los factores estructurales (nivel de desarrollo y tasa de actividad para mujeres) que presentaban efectos estadísticamente poco significativos, pero aun más importante uno de ellos presentaba un coeficiente con signo contrario al esperado; además, también se retiró la variable reelección. Primero, la bonanza de este modelo presenta una diferencia muy módica (-0,006) respecto al segundo modelo (Modelo #2) y, segundo, los factores institucionales que ya eran significativos, lo siguen siendo. Es decir, la evidencia indica que los factores institucionales son la clave para explicar la elección de mujeres con la salvedad de la reelección de legisladores y, por el contrario, el control de los factores socioeconómicos sólo sirve para confirmar tales conclusiones.

³⁸ La fragmentación del sistema de partidos puede calcularse tanto a partir del reparto de escaños como también a partir de la distribución de votos (léase, NEP electoral). Cuando el número efectivo de partidos parlamentarios es reemplazado por su equivalente electoral, los modelos (no incluidos) no presentan ninguna mejora respecto a los modelos que no controlan la fragmentación partidaria. Estos resultados refuerzan la interpretación institucionalista: los líderes partidarios introducen mujeres en las listas de candidatos teniendo en mente cómo se distribuirán los escaños, y en menor medida qué proporción de los votos obtendrán en la contienda.

³⁹ Finalmente, tampoco los resultados son diferentes si se utilizan otras especificaciones de la variable "reelección", ya sea al formularla como una variable *dummy* que aisle los distritos donde hubo reelecciones, como también al formularla como una variable curvilínea.

En resumen, a la vista de los modelos analizados, los modelos institucionales puros introducen algunos factores que parecen ser cruciales. Tal como queda en evidencia en el modelo más sólido (Modelo #4), tres factores (las cuotas de género, la magnitud de distrito y la fragmentación del sistema de partidos) explican el 43,0 por ciento de la variación, mientras que los factores socioeconómicos no parecen hacer ningún aporte sólido. Si la introducción de las cuotas es el factor más poderoso para explicar el acceso de mujeres a la Cámara, el tiempo transcurrido desde la sanción de la “Ley de Cupos” también ayuda a predecir los resultados. Además, la magnitud de los distritos ponderada por el grado de fragmentación del sistema de partidos ha probado ser un condicionante clave del rendimiento efectivo de las cuotas. Por último, la elección de candidatos ocupantes no parece presentar ningún obstáculo a las mujeres, seguramente como consecuencia de la baja tasa de retención del Congreso argentino, motivo por el cual su retiro en nada afecta a los modelos más robustos.

Discusión teórica: algunas implicancias del estudio de caso

A lo largo de este trabajo ha sido analizada la evidencia arrojada por el caso argentino posterior a la transición democrática y se ha encontrado sustento parcial para las explicaciones teóricas convencionales sobre el acceso de mujeres a los órganos de representación. Si, por un lado, los factores institucionales han presentado sólido sustento, consistente con las afirmaciones convencionales, por el contrario los factores socioeconómicos no han sido útiles para explicar el fenómeno según lo esperado. Si bien anteriores trabajos (Matland, 2002) han sugerido que los factores político-institucionales son relevantes entre países desarrollados, la evidencia hallada sugiere que las reglas son más importantes que los factores estructurales incluso en un país que, según las clasificaciones del Banco Mundial, presenta un nivel de ingreso intermedio.

En cuanto a los factores institucionales, la aplicación de cuotas de género ha sido, tal como señala toda la literatura (Matland, 2002; Norris, 2004; Htun, 2002; Htun y Jones, 2002; Peschard, 2002; Jones, 1998a, 2000, 2004; Dahlerup 2002, 2003), el factor más importante para impulsar el acceso de mujeres a los puestos de representación. Ahora bien, la evidencia presentada indica además un efecto incremental de las cuotas: a medida que transcurren las elecciones, la cuota aumenta su eficacia. Este asunto no ha sido tratado en trabajos anteriores. Por el contrario, en ocasiones (Archenti, 2000, 2002) se hacía referencia a las cuotas como un mecanismo que operaba, a la vez, como un piso y un techo. Esto no coincide con la evidencia hallada,

donde el transcurso del tiempo ha sido siempre estadísticamente “significativo”: cada elección aporta al crecimiento un plus próximo al 2,5 por ciento.

No obstante, tal como muchos trabajos han afirmado, la eficacia de las cuotas se ve condicionada por otros elementos del diseño del sistema político electoral. Además de las cuotas de género, entre los factores institucionales, la magnitud de los distritos también ha probado ser crucial, tal como antes indicaron Matland (1993), Matland y Taylor (1997), Jones (1998a), Htun y Jones (2002), Darcy (et al., 1987), King (2002), Norris (1985) y Rule (1981, 1987). A la vez, la evidencia aquí presentada coincide con los hallazgos de otros trabajos, los cuales sugieren que la magnitud es relevante siempre que sea ponderada por el grado de fragmentación del sistema de partidos. Nuestros hallazgos son similares a los obtenidos por Matland (1993) y Matland y Taylor (1997), en la medida que, ante una mayor fragmentación, los partidos obtienen un menor número de bancas y la competencia de partidos de pequeña “magnitud” perjudica notablemente las oportunidades de las mujeres. Esto se enlaza con el efecto que Matland y Taylor (1997) atribuyen a los altos umbrales electorales: al favorecer a los partidos principales (en perjuicio de los más pequeños), estimulan contingentes legislativos extensos y mejoran las oportunidades de las mujeres.

Un caso interesante es el trabajo de Schmidt y Saunders (2004) quienes no encuentran evidencia que avale la importancia de la magnitud de distritos, pero sí encuentran significativo el efecto de la magnitud de partidos, lo cual es una forma útil de ponderar la magnitud por la fragmentación. En ocasiones, otros trabajos (Welch y Studlar, 1990; Richardson y Cooper, 2003) han encontrado dificultades para probar la relevancia de la magnitud, pero es probable que ello se deba al uso de fórmulas mayoritarias (aquí ha sido analizado un sistema de representación proporcional), o también a que no han incluido la fragmentación del sistema de partidos en su análisis.

Sin embargo, el impacto de la magnitud no parece ser lineal, sino que la evidencia hallada sugiere un efecto decreciente: las competencias en los distritos más pequeños (2 bancas) recortan un 9,0 por ciento el ingreso de mujeres, lo que indica que son sustantivamente perjudiciales, mientras que por el contrario, los distritos grandes (10 o más bancas) ofrecen buenas oportunidades y agregan un plus también próximo al 7,3 por ciento (Modelo #4); los distritos intermedios⁴⁰ parecen ser notoriamente más indiferentes. A su vez, la fragmentación del sistema de partidos también presenta un efecto marginalmente decreciente.

⁴⁰ Distritos con menos de diez escaños ($M < 10$) habitualmente serían descriptos como pequeños o medianos de acuerdo a las clasificaciones convencionales (Molina, 2000; Nohlen, 1994).

En síntesis, el tamaño de los distritos (aunque ponderado por su fragmentación) tiene un efecto importante en el acceso de mujeres. No obstante, este efecto ha sido usualmente subestimado, o simplemente ignorado, en los debates sobre reformas de los sistemas electorales⁴¹, en ocasiones poblados de propuestas para “acercar” los representantes a los votantes. Esto pone en primer plano las tensiones que existen dentro de cualquier sistema institucional, a la vez que llama la atención sobre los posibles límites que pueden encontrar la constitución de una democracia paritaria: a) los altos umbrales formales, que son desfavorables para los partidos minoritarios, benefician a las mujeres porque sus posibilidades electorales mejoran cuando los partidos obtienen numerosos escaños, tal como señalan Matland y Taylor (1997); y b) la magnitud de los distritos, según la evidencia aquí hallada, opone la representación de género con la proximidad en la relación representante-elector. Es decir, los obstáculos a las acciones afirmativas de género provienen no sólo de *egoístas* defensores del statu quo, sino principalmente de manifiestos conflictos de intereses, implícitos en el proceso de cambio institucional.

Por otra parte, algunos trabajos citados (Schwindt-Bayer, 2005; Welch y Studlar, 1990; Rule, 1987; Norris, 1993; Darcy et al., 1987) han señalado la reelección de legisladores como un obstáculo relevante para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, no obstante lo cual las doce elecciones nacionales incluidas en la matriz de casos no indican efecto alguno en todos modelos institucionales ensayados. Esto puede ser producto de fenómenos que no necesariamente comprometen las explicaciones teóricas brindadas.

Primero, la Cámara de Diputados nacional es notoria por su baja tasa de retención (Jones, 1998b, 2001). Los dirigentes políticos argentinos ven las bancas legislativas como un *trampolín* para cargos ejecutivos (sean o no electivos), por lo cual la permanencia en el Congreso es sólo una etapa en sus carreras políticas. En consecuencia, los diputados tienen poco interés en lograr su reelección, lo cual puede reducir la significación de este factor al momento de definir las nominaciones partidarias. Segundo, gracias al uso de cuotas de género en el procedimiento electoral, las mujeres alcanzaron mayor participación en el seno de la Cámara y la consecuencia inmediata de ello es la reducción del “efecto mecánico” de la reelección sobre las oportunidades de las mujeres: cuando los reelectos son una porción dominante de los electos, el margen para el ingreso de “nuevos” es pequeño y, si las presencia femenina es reducida en el recinto, sus oportunidades están limitadas a obtener esos pocos *tickets* que quedan disponibles para los no-ocupantes. Como puede verse, ambos argumentos van de la mano: a) la

⁴¹ María Inés Tula, comunicación personal.

baja tasa de retención facilita el funcionamiento de las cuotas y b) la mayor presencia femenina reduce la barrera de género impuesta por la reelección.

La literatura comparada ha encontrado fundamentos empíricos al impacto de los factores socio-económicos sobre las diferencias de género. En esta línea, Inglehart y Norris afirman:

“... hay contrastes claramente establecidos entre países en diferentes niveles de modernización social, donde las sociedades agrarias son más tradicionales en sus percepciones de roles sexuales claramente divididos, las sociedades industriales se colocan en los primeros escalones de la transición y las sociedades post-industriales son las más igualitarias en sus creencias acerca de los roles de hombres y mujeres. Más aun, no se trata sólo de desarrollo *económico*, porque un amplio espectro de indicadores de desarrollo humano, desde el nivel de consumo energético hasta la esperanza de vida promedio, son igualmente buenos predictores del apoyo a la igualdad de género” (Inglehart y Norris, 2003: 47-48, énfasis en el original, traducción del autor).

No obstante, los factores socioeconómicos parecen no tener relevancia en el acceso de mujeres a la Cámara de Diputados nacional, de acuerdo a los resultados obtenidos a lo largo del presente trabajo, a pesar de las afirmaciones hechas en ese sentido por una parte de la literatura (Matland, 2002; Rule, 1981, 1987; entre otros). Ni el nivel de desarrollo ni tampoco la participación de la mujer en la fuerza laboral parecen factores relevantes para explicar el acceso de mujeres a la Cámara de Diputados nacional, de acuerdo a los modelos de regresión ensayados. En consecuencia, los hallazgos de este trabajo se asemejan a los alcanzados por Kenworthy y Malami (1999) y por Paxton (1997), que tampoco han encontrado evidencia que sustente el impacto de los factores socioeconómicos⁴². Si bien la literatura con frecuencia propone alguna explicación socioestructural a la presencia de mujeres en el Congreso, la evidencia hallada tanto aquí como en trabajos anteriores ha sido muy escasa.

Cabe considerar que las diferencias de resultados se deban a los factores seleccionados como indicadores del nivel de desarrollo. Sin embargo, a estas objeciones se pueden brindar respuestas desde dos ámbitos. En cuanto a su relevancia teórica, parece haber un amplio consenso que bajas tasas de ur-

⁴² Paxton y Kunovich (2003) han encontrado evidencia empírica que sustenta un efecto positivo y significativo de la presencia femenina en el mercado laboral sobre el acceso de mujeres al Congreso, pero sólo cuando controlan los “factores ideológicos”.

banización o, por el contrario, altas tasas de analfabetismo, mortalidad infantil o fecundidad son testigos de bajos niveles de desarrollo relativo. Es cierto que otros indicadores pueden ser incorporados al índice de desarrollo elaborado (por ejemplo, población ocupada en servicios, consumo de energía por habitante, ingreso por habitante, necesidades básicas insatisfechas), pero el alto nivel de correlación entre los indicadores incluidos sugiere que otros nuevos no aportarían grandes cambios. En lo metodológico, ya otros trabajos han usado factores comparables para construir variables que describan el nivel de desarrollo, ya sea a través de índices (Gervasoni, 2004, 2005), como también tomando sólo un indicador como testigo (Adrogué, 1995; Jones, 2004; Jones y Navia, 1999). Es decir, el instrumento utilizado para la medición del nivel de desarrollo no parece ser problemático.

La evidencia aquí presentada parece modelar sustantivamente el argumento de Matland (2002), quien sugiere la existencia de un umbral de desarrollo por debajo del cual los factores convencionalmente estudiados son insignificantes: en rigor, por debajo de cierto umbral no existen fuerzas sociales organizadas que impulsen la representación de mujeres y por tal motivo, no existen actores que aprovechen las oportunidades planteadas por el diseño político institucional. En el caso estudiado, en principio ubicado por debajo de tal umbral, la introducción de políticas de acción afirmativa (tales las cuotas de género) a principios de la década pasada reformuló los términos de la contienda electoral nacional, en beneficio del ingreso de mujeres en la Cámara de Diputados nacional⁴³. No sólo las cuotas de género impulsaron el ingreso de mujeres, sino que en términos analíticos, volvieron significativos a otros factores político-institucionales que no lo eran en el período precuota, tales como la magnitud de los distritos y la fragmentación del sistema de partidos. Recurriendo al argumento de Matland (2002), en el caso estudiado, el éxito de la acción afirmativa radicó en lograr *desde arriba* un efectivo impulso de las mujeres en la arena política y permitir que ellas aprovecharan las oportunidades presentes; aquello que Matland esperaba fuera logrado gracias a factores estructurales, en el caso argentino fue alcanzado por medio de factores institucionales.

Conclusiones

Las últimas dos décadas han presentado una notoria proliferación de trabajos sobre el funcionamiento de los sistemas electorales. Dos décadas

⁴³ A partir de 2001 este mismo mecanismo de cuotas de género se utilizó para la selección de senadores nacionales y los resultados fueron también exitosos, a pesar incluso del sistema electoral mayoritario (de lista incompleta).

atrás, el grueso de la literatura estaba centrado en la cuestión de la proporcionalidad (escaños/votos) y en el efecto del sistema electoral sobre la fragmentación del sistema de partidos o la duración de los gabinetes. Sin embargo, los temas estudiados se han extendido en los últimos años y entre estos muchos nuevos temas, se ha desarrollado un terreno antes poco explorado por la literatura, tal como la relación entre sistemas electorales y representación de género.

Los trabajos de ciencia política en Argentina no han sido indiferentes a estas nuevas líneas de investigación y, por ejemplo, en los últimos congresos nacionales ha habido, por lo menos, alguna mesa de política y género, o ponencias específicas sobre sistemas electorales y género. Sin embargo, aun se trata de un terreno *subdesarrollado* respecto a la diversidad de trabajos, enfoques y estrategias de abordaje vistas en otros países: el tipo de abordaje ensayado en este trabajo tiene pocos antecedentes en estudios sobre el caso argentino.

A la luz de la evidencia analizada en este trabajo, los factores político-institucionales parecen ser cruciales. Primero, la introducción de las cuotas es el factor más poderoso para explicar el acceso de mujeres a la cámara, no obstante lo cual el tiempo transcurrido desde la sanción de la “Ley de Cupos” también ayuda a entender los resultados, permitiendo refinar así la capacidad explicativa de las cuotas. Segundo, también la magnitud de los distritos es importante, pero sólo si es ponderada por el grado de fragmentación del sistema de partidos. Tercero, el efecto de la fragmentación del sistema de partidos tiende a decrecer, por lo cual es más gravoso para el acceso de mujeres el tránsito de un sistema donde un partido dominante concentra el grueso de las bancas a otro donde las bancas se reparten en forma más equitativa ($NEPp < 2$ a $NEPpH^2$), que el paso desde un sistema con “dos partidos y medio” hacia otro donde las bancas se reparten entre un número más amplio de partidos ($NEPpH^2,5$ a $NEPp > 2,5$). Por último, la elección de candidatas ocupantes no parece presentar ningún obstáculo a las mujeres, seguramente como consecuencia de la baja tasa de retención del Congreso argentino.

En definitiva, la evidencia aquí presentada sugiere que son fundamentalmente los recursos políticos los que determinan la elección de mujeres en Argentina. Si bien muchas veces se afirma que la subrepresentación femenina se debe a la desigual distribución de roles entre géneros propia de estructuras sociales arcaicas, la evidencia no parece dar respaldo a este argumento. Dice Giovanni Sartori (1990: 410): “Si deseamos la igualdad no podemos permitirnos el reposo. (...) La desigualdad puede atribuirse a designios divinos; la igualdad sólo puede ser resultado de los actos del hombre”. La implementación de las cuotas de género a principios de la pasada década

significó dotar a las mujeres de recursos políticos capaces de recrear ciertas condiciones de igualdad en la arena política.

La pregunta ahora es hacia adónde continuar. Por un lado, los trabajos deberían recurrir a nuevas herramientas para analizar temas conocidos; digamos, desarrollarse horizontalmente. Primero, el recurso a abordajes mixtos podría presentar nuevas perspectivas. Los trabajos se han limitado a usar metodologías específicas, ya sean cualitativas, cuantitativas o documentales, pero no hemos encontrado intentos de cruzarlos. Segundo, los abordajes cuantitativos, como el aquí utilizado, no deberían renunciar al problema de la representación sustantiva y el género. Esta temática, en el caso argentino, parece estar acotada a trabajos cualitativos y poco se ha hecho para buscar aportes desde otros abordajes metodológicos.

Por otro lado, los trabajos deberían avanzar sobre otros niveles institucionales, digamos verticalmente: hacia abajo (subnacional) y hacia arriba (regional). Primero, el análisis del nivel subnacional puede aportar una mayor diversidad de sistemas electorales y, así, someter a prueba hipótesis que no pudieron ser incluidas en este trabajo. Esto permitiría profundizar el conocimiento que hoy tenemos del acceso de mujeres a posiciones de toma de decisión en la Argentina. Segundo, los trabajos comparados a nivel regional aún utilizan datos nacionales, lo cual conduce a un severo desacople entre teoría y evidencia. Es probable que, con trabajos comparados basados en los distritos, arribemos a conclusiones más precisas.

Bibliografía

- Adrogué, Gerardo (1995). "El nuevo sistema partidario argentino", en Acuña, Carlos (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Archenti, Nélica (2000). "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales", en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 6, Buenos Aires, julio.
- Archenti, Nélica (2002). "Los caminos de la inclusión política: acciones afirmativas de género", en Vázquez, S., *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert-Fundación Sergio Karakachoff.
- Archenti, Nélica (2003). "Género y ciudadanía: la representación como articulación social y política", trabajo presentado al VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario, 5-8 de noviembre.
- Archenti, Nélica y María I. Tula (2005). "Aportes al debate sobre sistemas electorales y cuotas de género en América Latina. El caso del voto preferencial en Argentina", trabajo presentado al VII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba, 15-18 de noviembre.
- Banducci, Susan, Todd Donovan y Jeffrey Karp (2004). "Minority Representation, Empowerment and Participation", en *The Journal of Politics*, Vol. 66, N° 2.

- Bareiro, Line, Oscar López, Clyde Soto y Lilian Soto (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo N° 54, Santiago de Chile, CEPAL-ONU.
- Blais, André y Louis Massicotte (1996). “Electoral Systems”, en LeDuc, L., R. Niemi, y P. Norris (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage.
- Caul, Miki (2001). “Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis”, en *The Journal of Politics*, Vol. 63, N° 4.
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona, Gedisa.
- Dahlerup, Drude (1993). “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”, en *Debate Feminista*, N° 8, septiembre.
- Dahlerup, Drude (2002). “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer”, en Méndez-Montalvo, Myriam y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA.
- Dahlerup, Drude (2003). “Estudios comparativos sobre las cuotas de género”, en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Resumen del Taller*, Lima, International IDEA.
- Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall (2005). “Quotas as ‘Fast Track’ to Equal Representation for Women”, en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, N° 1, marzo.
- Darcy, Robert, Susan Welch y Janet Clark (1985). “Women Candidates in Single and Multi-Member Districts: American States Legislative Races”, en *Social Science Quarterly*, N° 66, diciembre.
- Darcy, Robert, Susan Welch y Janet Clark (1987). *Women, Election and Representation*, Nueva York, Longman Press.
- Del Campo, Esther (2005). “Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation”, en *Social Forces*, Vol. 83, N° 4.
- Duverger, Maurice (1955). *The Political Role of Woman*, París, UNESCO.
- Forsythe, Nancy, Roberto Korzeniewicz y Valerie Durrant (2000). “Gender Inequalities and Economic Growth: A Longitudinal Evaluation”, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 48, N° 3.
- Gervasoni, Carlos (2004). “Explaining Differences in Democratic Contestation at the Sub-national Level: Preliminary Hypotheses and Evidence from the Argentine Provinces”, trabajo presentado en el seminario Comparative Research on Democratization, Department of Political Science, University of Notre Dame, mimeo.
- Gervasoni, Carlos (2005). “Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”, en *Revista Colección*, N° 16, Buenos Aires, UCA.

- Gray, Tricia (2003). "Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 22, N° 1.
- Grofman, Bernard (2004). "Prólogo", en Colomer, J. M., *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa.
- Htun, Mala (2002). "Mujeres y poder político en América Latina", en Méndez Montalvo, Myriam y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA.
- Htun, Mala y Mark Jones (2002). "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America", en Craske, N. y M. Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave.
- Inglehart, Ronald y Pippa Norris (2003). *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change*, Cambridge University Press
- Inglehart, Ronald, Pippa Norris y Christian Welzel (2002). "Gender Equality and Democracy", en *Comparative Sociology*, Vol. 1, N° 3-4.
- Jiménez Polanco, Jacqueline (1999). "La representación política de las mujeres en América Latina", en *América Latina Hoy*, N° 22, Universidad de Salamanca.
- Jiménez Polanco, Jacqueline (2000). "La representación política de las mujeres en América Latina", Nacional Democratic Institute, disponible en www.ndipartidos.org.
- Jones, Mark (1996). "Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos", en *Women and Politics*, Vol. 16, N° 4.
- Jones, Mark (1997). "Cupos de género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, Buenos Aires, EUDEBA.
- Jones, Mark (1998a). "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons From the Argentine Provinces", en *Comparative Political Studies*, Vol. 31, N° 1.
- Jones, Mark (1998b). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", Documento de trabajo N° 14, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Jones, Mark (2000). "El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral", en Saavedra Ruiz, Paloma (dir.), *La democracia paritaria en la construcción europea*, Madrid, CELEM.
- Jones, Mark (2001). "Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados argentina", en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires, mayo.
- Jones, Mark (2004): "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience", en *The Journal of Politics*, Vol. 66, N° 4.
- Jones, Mark y Patricio Navia (1999). "Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems", en *Social Science Quarterly*, Vol. 80, N° 2, junio.
- Kenworthy, Lane y Melissa Malami (1999). "Gender Inequality in Political Representation: a Worldwide Comparative Analysis", en *Social Forces*, Vol. 78, N° 1.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- King, James D. (2002). "Single-Member Districts and the Representation of Women in American State Legislatures: the Effects of Electoral System Change", en *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 2, N° 2.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "'Effective' Number of Parties: a Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N° 1.
- Lázzaro, Alejandra (2003). "La Ley N° 24.012 de cupo femenino: ¿avance legislativo o judicial?", trabajo presentado al VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario, 5-8 de noviembre.
- Levín, Silvia (2003). "La ciudadanía de la mujer en Argentina en el siglo XXI: las tensiones de un modelo cívico", trabajo presentado al VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario, 5-8 de noviembre.
- Levitsky, Steven (2005). *La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Barcelona, Siglo XXI Editores.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- Lindberg, Staffan (2004). "Women's Empowerment and Democratization: The Effects of Electoral Systems, Participation, and Experience in Africa", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 39, N° 1.
- Lovenduski, Joni y Pippa Norris (2003). "Westminster Women: the Politics of Presence", en *Political Studies*, Vol. 51.
- Lubertino, María J. (2004). "Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro", en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Resumen del Taller*, Estocolmo, International IDEA.
- MacKay, Fiona (2004). "Gender and Political Representation in the UK: the State of the 'Discipline'", en *British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 6.
- Mateo Díaz, Mercedes y Susan Millns (2004). "Parity, Power and Representative Politics: the Elusive Pursuit of Gender Equality in Europe", *Feminist Legal Studies*, Vol. 12.
- Matland, Richard (1993). "Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway", en *Journal of Politics*, Vol. 55, N° 3.
- Matland, Richard (1998). "Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, N° 1.
- Matland, Richard (2002): "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales", en Méndez Montalvo, Myriam y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA.
- Matland, Richard y D. Studlar (1996). "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway", en *The Journal of Politics*, Vol. 58, N° 3.
- Matland, Richard y Michelle Taylor (1997). "Electoral System Effects on Women's Representation. Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica", en *Comparative Political Studies*, Vol. 30, N° 2.
- Molina, José Enrique (2000). *Los sistemas electorales de América Latina*, Cuadernos de CAPEL N° 46, San José, IIDH-CAPEL.

- Moser, Robert (2001). "The Effects of Electoral Systems on Women's Representation in Post-communist States", en *Electoral Studies*, Vol. 20, N° 3.
- Mustapic, Ana María (2002). "Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático", en Cavarozzi, M. y J. M. Abal Medina (comps.), *El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2000). "Sistemas electorales", en *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPELL.
- Norris, Pippa (1985). "Women in European Legislative Elites", en *West European Politics*, Vol. 8, N° 4.
- Norris, Pippa (1993). "Conclusions: Comparing Legislative Recruitment", en Lovenduski, J. y P. Norris (eds.) *Gender and Party Politics*, Londres, Sage.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, Pippa e Ronald Inglehart (2001). "Cultural Obstacles to Equal Representation", en *Journal of Democracy*, Vol. 12, N° 3.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart (2000). "Cultural Barriers to Women's Leadership: a Worldwide Comparison", trabajo presentado al International Political Science Association World Congress, Quebec, agosto.
- Paxton, Pamela (1997). "Women in National Legislatures: A Cross-National Analysis", en *Social Science Research*, Vol. 26, N° 4.
- Paxton, Pamela y Sheri Kunovich (2003). "Women's Political Representation: The Importance of Ideology", en *Social Forces*, Vol. 82, N° 1.
- Peschard, Jacqueline (2002). "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general", en Méndez Montalvo, Myriam y Julie Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA.
- Reynolds, Andrew (1999). "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling", en *World Politics*, Vol. 51, N° 4.
- Richardson, Lilliard (Jr.) y Christopher Cooper (2003). "Descriptive Representation in Multi-Member District Legislatures, 1975-2002", trabajo presentado a la conferencia anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril.
- Rule, Wilma (1981). "Why Women Don't Run: the Crucial Contextual Factors in Women's Legislative Recruitment", en *Western Political Quarterly*, Vol. 34, N° 1.
- Rule, Wilma (1987). "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-three Democracies", en *Western Political Quarterly*, Vol. 40, N° 3.
- Sartori, Giovanni (1990). *Teoría de la democracia*, Buenos Aires, Rei.
- Schmidt, Gregory (2004). "La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos", en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Resumen del Taller*, Estocolmo, International IDEA.

- Schmidt, Gregory y Kyle Saunders (2004). "Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates. Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol. 37, N° 6.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2005). "The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office", en *Electoral Studies*, Vol. 24, N° 2.
- Schwindt-Bayer, Leslie y William Mishler (2005). "An Integrated Model of Women's Representation", en *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 2, mayo.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Studlar, Donley y Ian McAllister (1999). "Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation, 1949-1997", trabajo presentado a la American Political Science Association, Atlanta, 2-5 de septiembre.
- Studlar, Donley y Ian McAllister (2001). "Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation since 1950", en *European Journal of Political Research*, Vol. 41, N° 2.
- Taagepera, Rein (1999). "Supplementing the Effective Number of Parties", en *Electoral Studies*, 18.
- Tula, María Inés (2002). "La Ley de Cupo en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno", en Vázquez, S. (comp.), *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert-Fundación Sergio Karakachoff.
- Tula, María Inés (2003). "La Ley de Cupos en la Argentina. Un balance", trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario, 5-8 de noviembre.
- Welch, Susan y Donley Studlar (1990): "Multi-member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States", en *The Journal of Politics*, Vol. 52, N° 2.

Estadísticas y fuentes oficiales

- Dirección de Información Parlamentaria. "Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Composición desde 1983", DIP, Honorable Congreso de la Nación.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, disponible en www.me.gov.ar.
- Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior; disponible en www.mininterior.gov.ar.
- INDEC (1980). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Total del país, por provincia, departamento y localidad*, Serie D: población, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.
- INDEC (1992). *Situación y evolución social. Síntesis N° 1*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- INDEC (1993). *Anuario estadístico de la República Argentina*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

- INDEC (1998). *Situación y evolución social. Síntesis N° 4*, Tomo I, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- INDEC (2005). *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015*, Serie 31: análisis demográfico, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.
- INEGI (2001). *Estadísticas de trabajo doméstico y extradoméstico en México. 1995-1999*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México D.F.
- InfoLEG (Información Legislativa), Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Producción, disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Producción, disponible en www.indec.mecon.ar.
- Ministerio de Salud (2004). *Estadísticas vitales. Información básica. Anuario 2003*, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Buenos Aires, disponible en www.msal.gov.ar.

Material legislativo

“Ley de Cupo”, y decretos reglamentarios: Ley N° 24.012, sancionada el 6 de noviembre de 1991, y promulgada el 29 de noviembre de 1991 (BO 3/12/91); Decretos N° 379/93, N° 1246/00 y N° 451/05.

Palabras clave

Mujeres – representación – sistema electoral – cuotas de género – Argentina.

Key words

Women – representation – electoral system – gender quotas – Argentina.

Abstract

In spite of the progresses seen after the *Ley de Cupos*, women still represent a minority in the Argentine Congress. The conventional knowledge has explained the under-representation of women from three theories: political-institutional, socio-structural or cultural. This work is based on the political one and tries to measure the effect of the electoral system on the opportunities that women had to be chosen as national representatives in the period 1983-2005. Based on a multivariate statistical analysis, this work finds out evidence that supports the main hypothesis formulated: the use of quotas, the size of the districts and the fragmentation of the party system explain the proportion of chosen women. On the contrary, the reelection of legislators does not show significant effects.

Apéndice

El nivel de desarrollo ha sido operacionalizado a través de un “índice de desarrollo” formado por cuatro indicadores: mortalidad infantil, urbanización, educación, y fecundidad. Se ha optado por indicadores que pudieran ser comparables a través de un largo período de tiempo y de los cuales se dispusiera de registros comparables para todos los distritos. Estos indicadores han presentado un alto nivel de correlación, tal como puede observarse en la Tabla A1.

Tabla A1

Coefficientes de correlación de *Pearson*. Cuatro indicadores seleccionados, para las 24 provincias argentinas, en años electorales (1983-2005)

| | Mortalidad infantil | Urbanización | Analfabetismo | Fecundidad |
|----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Mortalidad infantil | 1 (287) | - 0,646**** (287) | 0,761**** (287) | 0,602**** (287) |
| Urbanización | | 1 (287) | - 0,802**** (287) | - 0,828**** (287) |
| Analfabetismo | | | 1 (287) | 0,784**** (287) |
| Fecundidad | | | | 1 (287) |

****La correlación es significativa al nivel 0,001 (bilateral).

Nota: Entre paréntesis, número de casos (N).

Fuentes: Elaboración del autor a partir de datos oficiales. Mortalidad infantil, Ministerio de Salud (2004: 68-69). Urbanización, para 1980 y 1991, INDEC (1998: 177); y para 2001, INDEC información disponible *on-line*. Analfabetismo, para 1980, INDEC (1980: 200-212); y para 1991 y 2001, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, información disponible *on-line*. Fecundidad, para 1980, INDEC (1980: 457-482); para 2001, elaboración del autor a partir de INDEC, información disponible *on-line*.

Ese alto nivel de correlación entre los indicadores seleccionados plantea un problema al introducirlos en los modelos de regresión. Por ese motivo, mediante análisis factorial (vía rotación Varimax) se elaboró un “índice de desarrollo” a partir de tales cuatro indicadores⁴⁴. Este índice: a) pondera el

⁴⁴ En otros trabajos han sido elaborados índices similares para las provincias argentinas, ya sea para medir la competitividad de los sistemas políticos subnacionales (*sub-national contestation index*, Gervasoni, 2004), o el nivel de modernización social (*modernization index*, Gervasoni, 2005). Estos trabajos fueron tomados como modelos para la elaboración del “índice de desarrollo” aquí presentado.

peso relativo de cada uno de los indicadores y b) permite manipular una sola variable representativa del nivel de desarrollo relativo de cada distrito. Para simplificar la lectura de los resultados, ha sido invertido el signo del factor resultante⁴⁵ y, en consecuencia, el índice debe leerse en forma directa: a mayor valor del índice, mayor nivel de desarrollo relativo.

Tabla A2
Análisis factorial (rotación Varimax): Varianza total explicada

| Componente | Autovalores iniciales | | | <i>Extraction sums of square loadings</i> | | |
|------------|-----------------------|------------------|-------------|---|------------------|-------------|
| | Total | % de la varianza | % acumulado | Total | % de la varianza | % acumulado |
| 1 | 3,217 | 80,423 | 80,423 | 3,217 | 80,423 | 80,423 |
| 2 | 0,446 | 11,148 | 91,571 | | | |
| 3 | 0,170 | 4,240 | 95,812 | | | |
| 4 | 0,168 | 4,188 | 100,000 | | | |

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Fuentes: Elaboración del autor a partir de datos oficiales. Véase Tabla A1.

El análisis factorial confirma la presencia de sólo un factor significativo, que registra el 80 por ciento de la varianza de los indicadores (véase Tabla A2); el segundo componente apenas explica el 11 por ciento de la varianza. El indicador con asociación más fuerte con el factor es “Analfabetismo”, con un coeficiente de correlación de 0,935, mientras que el indicador con asociación más débil es “Mortalidad infantil”, con un coeficiente de correlación de 0,832 (véase Tabla A3).

⁴⁵ Dado que tres indicadores (sobre cuatro) están inversamente correlacionados con el nivel de desarrollo, el factor resultante conservaba tal relación inversa. Esto hacía más dificultosa la lectura de las regresiones.

Tabla A3

Análisis factorial (rotación Varimax): Matriz de componentes

| Indicadores | Coefficiente de correlación |
|----------------------------|------------------------------------|
| Mortalidad infantil | 0,832 |
| Urbanización | -0,917 |
| Analfabetismo | 0,935 |
| Fecundidad | 0,899 |

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Fuentes: Elaboración del autor a partir de datos oficiales. Véase Tabla A1.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)*

MARÍA FERNANDA ARAUJO
UBA
fernanda.araujo@fibertel.com.ar

VIRGINIA OLIVEROS
UBA
virginiaoliveros@fibertel.com.ar

Este trabajo analiza empíricamente la relación ejecutivo-legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período de su primera Legislatura (1997-2000). Los objetivos principales consisten en: a) estudiar el funcionamiento de la nueva Legislatura a través de su producción legislativa, b) explorar la dinámica de la competencia política; y c) identificar las áreas temáticas que concentraron la mayor atención y aquellas que plantearon mayores conflictos. Los resultados de esta investigación mostraron que el papel desempeñado por la Legislatura fue importante y que la cooperación entre las ramas del gobierno resultó menor de lo esperado. El análisis de los temas de las leyes mostró: a) una mayor dispersión en los temas priorizados por la Legislatura, y b) que las “microiniciativas” no son exclusividad de las leyes iniciadas por los legisladores.

* Este trabajo fue realizado en el marco de los Proyectos UBACyT “Instituciones políticas y representación: elecciones, sistemas electorales y competencia partidaria desde una perspectiva comparada” (1999-2000), coordinado por María Inés Tula y Miguel De Luca; y del Proyecto “Política y gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1994-2002)” (2002-2003), dirigido por Miguel De Luca. Los autores agradecen profundamente la dirección, el asesoramiento y el invalorable apoyo de los coordinadores de ambos proyectos, sin los cuales este trabajo nunca hubiera sido posible. Asimismo, agradecen la generosidad de los miembros de estos proyectos y de Javier Zelaznik, quienes leyeron versiones anteriores de este trabajo y cuyas críticas y comentarios fueron de gran ayuda. Por supuesto, los errores u omisiones del mismo quedan, sin embargo, bajo la entera responsabilidad de los autores. Por otra parte, los autores agradecen a las muchas personas que ayudaron con la obtención de los datos: a los trabajadores del Cedom, en particular; a Norma Quidi; a Julieta Suárez Cao, a María Celeste Ratto y a los empleados de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad; al personal de la Mesa de Entradas de la Legislatura; a Daniel Cabrera; a Marcelo Tassara y a Alicia Olivieri de la Legislatura; y a Marta Valle de la Dirección Nacional Electoral. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), realizado en Rosario del 5 al 8 de noviembre de 2003. Los autores están nombrados por orden alfabético y comparten igual responsabilidad por este trabajo.

Presentación

El propósito de este trabajo es estudiar la relación ejecutivo-legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período de su primera Legislatura (1997-2000). Los objetivos principales consisten en: a) estudiar el funcionamiento de la nueva Legislatura a través de su producción legislativa; b) explorar la dinámica de la competencia política, particularmente los procesos de consenso y conflicto, y sus consecuencias en la relación Ejecutivo-Legislativo y gobierno-oposición; y c) identificar las áreas temáticas que concentraron la mayor atención —tanto del ejecutivo como del legislativo— y aquellas que plantearon mayores conflictos.

En términos generales, los enfoques teóricos con los que se cuenta para abordar el estudio de las legislaturas son básicamente de dos tipos (Cotta, 1987)¹. El primero de ellos, el modelo tradicional, toma como eje las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y se basa, fundamentalmente, en los principios de división de poderes, y de frenos y contrapesos. Desde esta perspectiva, lo que se ha hecho principalmente es evaluar en términos comparativos el poder del Legislativo respecto del Ejecutivo y viceversa. Pero este modelo ha sido superado por la realidad política: los efectos de la expansión, hacia fines del siglo XIX, del principio de legitimidad democrática y la consecuente irrupción en la escena pública de los partidos políticos modernos han vuelto anacrónico el modelo tradicional. En la actualidad, el grado de separación de poderes depende mucho más de los partidos y del sistema de partidos que de las disposiciones constitucionales (Duverger, 1992).

En efecto, los partidos de masas atravesaron los límites institucionales prescriptos por el modelo de separación de poderes, dejando sin sustento empírico el principio de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Este equilibrio se quiebra por la disciplina partidaria que surge entre representantes del mismo partido, independientemente de la rama del gobierno a la cual pertenezcan. En particular, cuando ambas ramas del gobierno son del mismo color político, el modelo más actual presupone que actúan en cooperación². La fórmula que mejor expresa esta nueva realidad, en la que los partidos no pueden ser dejados de lado, es la de la relación gobierno-oposición (incluyendo dentro del gobierno a los legisladores oficialistas). Desde esta perspectiva, las preguntas no girarán ya en torno al peso relativo de cada institución política, sino más bien a temas tales como los límites que

¹ Esta distinción es tomada también por Goretti y Mustapic (1993) y Malamud (1997).

² En los términos de Duverger (1992: 422): “si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la Presidencia y la mayoría de las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes”.

encuentra el Ejecutivo para gobernar, el rol de la oposición, la disciplina interna del partido de gobierno, etc.

Es desde esta segunda perspectiva, aunque sin dejar de lado los aspectos institucionales de la primera, que nos proponemos realizar un estudio empírico sobre la relación ejecutivo-legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien existen varios trabajos sobre esta relación en el ámbito nacional, entre los cuales se destacan el de Mustapic (2000), los de Mustapic y Goretti (1992,1993), el de De Riz (1994), el de Acosta (1993) y los de Molinelli (1991,1995 y 1999), los trabajos de este tipo a nivel local o provincial son más bien escasos. Los únicos que conocemos son: el de Tula (1999) sobre la provincia de Santa Fe, el de Malamud (1997) sobre la provincia de Buenos Aires, y el de Bavastro (1993) sobre el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, más allá del trabajo mencionado y de los innumerables artículos y trabajos periodísticos sobre los hechos de corrupción en el desaparecido Concejo Deliberante, la literatura sobre la Ciudad de Buenos Aires en general tampoco abunda. Este estudio empírico sobre el funcionamiento de las instituciones políticas de la Ciudad de Buenos Aires intenta así ser una contribución en un área poco estudiada.

Con este objetivo, tras una breve sección que revisa someramente el estatus jurídico de la Ciudad hasta 1994, el trabajo se divide en cinco partes. La primera describe la distribución de poder resultante de las elecciones para jefe de Gobierno y legisladores porteños; en la segunda se analiza la producción legislativa; la tercera se concentra en las dificultades en la sanción de las leyes; en la cuarta se analizan los temas de las leyes sancionadas; y, por último, en la quinta se esbozan algunas conclusiones.

Nuestro universo de análisis está constituido por todas las leyes sancionadas durante el período 1997-2000³, incluyendo también los proyectos de ley, los decretos de necesidad y urgencia y aquellas leyes que hubieran sido vetadas por el Poder Ejecutivo⁴. Esta elección implica ciertas limitaciones no del todo menores. En efecto, al estudiarse básicamente “productos terminados” como las leyes, quedan fuera de nuestro estudio las negociaciones previas a la sanción de éstas, que mucho podrían decirnos acerca de la relación entre las ramas del gobierno. Este enfoque, sin embargo, “proporciona una perspectiva pertinente, ya que estructuralmente no entra en detalles sino que opera *per se* a un cierto nivel de generalización potencialmente conducente a conclusiones de cierto interés” (Molinelli, 1991: 101).

³ En este trabajo sólo nos ocupamos de la producción legislativa de la Legislatura, sin duda, la más importante. Sin embargo, es preciso recordar que la Legislatura se ocupa también de sancionar resoluciones y declaraciones que suelen superar en número a las leyes. En el período estudiado fueron sancionadas 500 leyes, 1471 declaraciones y 1597 resoluciones.

⁴ Se trata, como señala Molinelli (1991), de datos “gruesos” en el sentido de que: a) son la parte saliente de procesos más complejos; y b) el análisis de contenido y antecedentes es mínimo.

La Ciudad de Buenos Aires antes de la reforma de la Constitución Nacional

La Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal desde 1880, es la ciudad política, económica y demográficamente más importante del país. Paradójicamente, sin embargo, hasta la reforma constitucional de 1994 sólo se había gobernado por sí misma durante los once años que tuvo vigencia la institución colonial del cabildo (1810-1821). En ese último año pasó a depender del gobierno de la provincia de Buenos Aires y desde 1880, del gobierno federal.

Con la federalización, y de acuerdo con la Constitución Nacional de 1853, el presidente se convirtió en “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación” (art. 87), en tanto que el Congreso Nacional quedó a cargo de “una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación” (art. 67). En 1882, mediante la Ley N° 1260, se creó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Según esta norma, el gobierno se integró por un intendente designado por el Presidente de la Nación y un órgano legislativo de elección popular: el Concejo Deliberante. Esta estructura de organización del poder implicó, en los hechos, que Buenos Aires quedara gobernada por el Poder Ejecutivo Nacional hasta la reforma constitucional de 1994 (De Luca, Jones y Tula, 1998).

De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires, que tenía representación en las cámaras de diputados y senadores como el resto de las provincias, no contaba, a diferencia de éstas, con un gobierno autónomo. Este régimen de gobierno fue ampliamente criticado, lo cual originó innumerables propuestas para su modificación. Con la vuelta a la democracia en 1983, las demandas por la autonomía de la ciudad, y particularmente por la elección popular del intendente, fueron en aumento y se concretaron en diversos proyectos para democratizar y otorgar autonomía al gobierno de la ciudad. Finalmente, Pacto de Olivos mediante, la reforma constitucional de 1994 estableció un nuevo régimen para la Ciudad de Buenos Aires.

Según el Art. 129 de la nueva Constitución: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

Además, según la decimoquinta disposición transitoria: “El jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco”.

Las elecciones para jefe de Gobierno y legisladores porteños

Las elecciones del 30 de junio de 1996

El 30 de junio de 1996, luego de algunas demoras respecto de los plazos constitucionales, se realizaron las primeras elecciones de jefe y vicejefe de Gobierno y de representantes para elaborar el Estatuto Organizativo (Constitución) de la Ciudad. De esta manera, la elección del Ejecutivo local se realizó sin la elección del Legislativo y sin que existieran normas que definiesen dicho cargo⁵. Se eligió así, una autoridad que aún no tenía nombre, ni funciones, ni atribuciones propias (Pírez, 1998). En el Cuadro 1 se presentan los resultados de estas elecciones.

Cuadro 1

Elecciones para jefe de Gobierno y Convencionales Constituyentes

| Partidos Políticos | Jefe de Gobierno | | | Convencionales Constituyentes | | | | |
|------------------------|---------------------------|------------------|---------------|-------------------------------|------------------|---------------|-----------|---------------|
| | Candidato | Votos | % | 1er Candidato | Votos | % | Bancas | % |
| UCR (a) | Fernando de la Rúa | 753.335 | 39,89 | Miguel Inchausti | 513.656 | 27,24 | 19 | 31,67 |
| Frepaso | Norberto Laporta | 500.542 | 26,50 | Graciela F. Mejjide | 654.466 | 34,71 | 25 | 41,67 |
| Justicialista (a) | Jorge Domínguez | 351.746 | 18,62 | Carlos Ruckauf | 283.795 | 15,05 | 11 | 18,33 |
| Nueva Dirigencia (a) | Gustavo Beliz | 247.500 | 13,10 | Patricia Bullrich | 154.160 | 8,18 | 5 | 8,33 |
| Otros (b) | | 35.494 | 1,88 | | 279.406 | 14,82 | - | - |
| Total Positivos | | 1.888.617 | 100,00 | | 1.885.483 | 100,00 | 60 | 100,00 |

Notas: (a) Para la elección de jefe de Gobierno, el Partido Solidaridad, Generación Intermedia, el Partido Social Demócrata y el Fte. Progresista y Desarrollista de los Jubilados apoyaron a De la Rúa; la agrupación Poder Político de los Jubilados y la Ucedé brindaron su apoyo a Domínguez; y la Alianza de Centro acompañó a Beliz. Todas estas agrupaciones, sin embargo, presentaron sus propias listas para convencionales. Los votos de estos partidos para la elección de jefe de Gobierno han sido sumados a los de los candidatos de la UCR, el PJ y ND, respectivamente; (b) La categoría "Otros" para la elección de Jefe de gobierno incluye 6 fuerzas, ninguna de las cuales obtuvo más del 0,5 por ciento de los votos. La categoría "Otros" para la elección de convencionales incluye a los 13 partidos que no obtuvieron bancas, ninguno de los cuales obtuvo más del 3,6 por ciento de los votos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

Los resultados de las elecciones para jefe de Gobierno le dieron un claro triunfo al candidato de la UCR, Fernando de la Rúa, con el 39,89 por ciento

⁵ Tras la reforma constitucional de 1994, se acordó no renovar el Concejo Deliberante para el período 1995-1999. El Cuerpo continuó funcionando con la mitad de sus miembros (30) hasta diciembre de 1997, fecha en la que se eligieron los legisladores.

de los votos. En segundo lugar, y a unos trece puntos porcentuales del primero, quedó el candidato del Frepaso, el socialista Norberto Laporta, con el 26,5 por ciento de los votos. En la elección de convencionales, por el contrario, triunfó la lista del Frepaso, encabezada por Graciela Fernández Meijide, con el 34,71 por ciento de los votos. Quedando en segundo lugar el radicalismo, cuya lista encabezaba Miguel Inchausti, con el 27,14 por ciento. En ambas elecciones, el tercero y cuarto puesto fueron, respectivamente, para el Partido Justicialista y para Nueva Dirigencia.

El Jefe y Vicejefe de Gobierno, Fernando de la Rúa y Enrique Olivera, asumieron el 6 de agosto⁶; en tanto que la Asamblea Constituyente sesionó desde el 2 de agosto hasta el 30 de septiembre. La Constitución resultante, que estableció un gobierno basado en la división de poderes y que extendió al máximo las posibilidades de autonomía de la ciudad, fue jurada el 10 de octubre de 1996.

Las elecciones del 26 de octubre de 1997

El 26 de octubre de 1997, junto con las elecciones de renovación para diputados nacionales, se realizaron, finalmente, las elecciones para legisladores de la ciudad⁷. En el Cuadro 2 se presentan los resultados de esa elección.

Cuadro 2
Elecciones para legisladores

| Partidos Políticos | 1er Candidato | Votos | % | Bancas | % |
|--|------------------------|------------------|---------------|-----------|---------------|
| Alianza UCR-Frepaso | Marta Oyhanarte | 1.083.493 | 56,03 | 37 | 61,67 |
| Justicialista | Octavio Frigerio | 332.679 | 17,20 | 11 | 18,33 |
| Acción por la República-Nueva Dirigencia | Gustavo Beliz | 328.885 | 17,01 | 11 | 18,33 |
| Unión por Todos-MID | Jorge Argüello | 36.348 | 1,88 | 1 | 1,67 |
| Otros | | 152.425 | 7,88 | - | - |
| Total Positivos | | 1.933.830 | 100,00 | 60 | 100,00 |

Nota: La categoría "Otros" incluye las 14 fuerzas que no obtuvieron bancas, ninguna de las cuales superó el 1,5 por ciento de los votos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

⁶ Olivera asumió la Jefatura de Gobierno el 7 de diciembre de 1999, cuando De la Rúa, electo Presidente de la Nación, dejó el cargo en la Ciudad de Buenos Aires para asumir la conducción del país.

⁷ El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura unicameral de 60 legisladores que se eligen por un período de 4 años (aunque la Legislatura se renueva por mitades cada 2) y que pueden ser reelectos por un sólo período consecutivo. Por tratarse de la primera elección del Cuerpo, fueron elegidos en forma conjunta los 60 legisladores.

La Alianza UCR-Frepaso resultó victoriosa tanto en las elecciones nacionales como en las porteñas⁸. En la Ciudad de Buenos Aires, como se observa en el Cuadro 2, las elecciones fueron cómodamente ganadas por esta Alianza con una diferencia de unos cuarenta puntos porcentuales sobre el Partido Justicialista y la Alianza Acción por la República-Nueva Dirigencia. Así, la Alianza UCR-Frepaso, con el 56,03 por ciento de los votos, obtuvo 37 diputados; el Partido Justicialista con el 17,2 por ciento de los votos, obtuvo 11 diputados; la Alianza Acción por la República- Nueva Dirigencia obtuvo la misma cantidad de diputados (11) con un porcentaje ligeramente menor de votos (17,01 por ciento); en tanto que la Alianza Unión por Todos- MID logró un diputado, con el 1,88 por ciento de los votos.

Esta elección fue fundacional para la ciudad. Los porteños eligieron a los sesenta legisladores que reemplazarían a los concejales, para integrar un cuerpo funcionalmente distinto del Concejo Deliberante metropolitano. Efectivamente, un importante desafío para los nuevos legisladores era lograr diferenciarse del desprestigiado Concejo, tristemente célebre por los escándalos y los hechos de corrupción⁹. Con la constitución de la Legislatura se completó finalmente la estructura fundamental de poder de la ciudad.

El 4 de diciembre de 1997 juraron los nuevos legisladores, y la primera sesión se realizó siete días después, el 11 de diciembre. Como se observa en el Cuadro 3, la nueva Legislatura se estructuró en cinco bloques: UCR, Frepaso, Nueva Dirigencia, PJ y el monobloque de Jorge Argüello (Bloque Porteño). Durante todo el período de la primera Legislatura, no se registraron escisiones en ninguno de los bloques.

Cuadro 3

Composición de la Legislatura, por bloques

| Bloques | Bancas | Porcentaje |
|--------------------------------------|-----------|---------------|
| Alianza | | |
| Frepaso | 19 | 31,67 |
| UCR | 18 | 30,00 |
| Nueva Dirigencia (ND) | 11 | 18,33 |
| Justicialista (PJ) | 11 | 18,33 |
| Unión por Todos-MID (Bloque Porteño) | 1 | 1,67 |
| Total | 60 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

⁸ Los principales impulsores de la Alianza UCR-Frepaso, conformada en agosto de 1997, fueron: Carlos Álvarez (Frepaso), Graciela Fernández Meijide (Frepaso), Raúl Alfonsín (UCR), Rodolfo Terragno (UCR) y el entonces Jefe de Gobierno de la ciudad (1996-1999), y luego Presidente de la Nación (1999-2001), Fernando de la Rúa (UCR).

⁹ Con este objetivo, una vez conformada la Legislatura, los legisladores tomaron una serie de medidas concretas. Entre ellas, se estipuló que el presupuesto de la Legislatura no podría

De esta manera, la Alianza, que había logrado la mayoría absoluta de las bancas, se constituyó en dos bloques separados. Surgía entonces el interrogante acerca de si lograrían cooperar unos con otros, actuando efectivamente como una alianza, o si, por el contrario, la alianza electoral no lograría constituirse en alianza legislativa¹⁰. Ambas fuerzas se jugaban aquí mucho de su futuro político ya que debían aprobar un examen de convivencia y cooperación para demostrar al electorado, con vistas a las elecciones presidenciales, su capacidad de gobernar conjuntamente. En efecto, en la Ciudad de Buenos Aires, la Alianza UCR- Frepaso debía enfrentar su primera prueba de gobierno como tal.

Si bien la UCR y el Frepaso acordaron que las iniciativas legislativas se discutirían en un interbloque de la Alianza para poder llegar al recinto con un discurso común, los primeros inconvenientes no se hicieron esperar¹¹. El reparto del poder político en la ciudad, tanto en la Legislatura, como en el Ejecutivo, dio lugar a los primeros forcejeos en la interna aliancista. Una de las primeras peleas se generó entre el Vicejefe de Gobierno, Enrique Olivera, y el Legislador frepasista, Aníbal Ibarra, por la conducción real de la Legislatura. Es que, por su cargo, a Olivera le correspondía la presidencia de la Legislatura, pero la vicepresidencia primera —que luego ocuparía Ibarra— es la que, de hecho, ejerce la administración y coordinación del cuerpo¹².

Pasemos ahora al análisis de los datos.

La producción legislativa¹³

En función de los objetivos planteados, nos detendremos, en primer lugar, en la producción legislativa. Durante los casi tres años de la primera

exceder el 1,5 por ciento del presupuesto de la ciudad, se redujo considerablemente el personal, se resolvió llamar a concurso público para cubrir los cargos de funcionarios, se propuso la realización de las sesiones en horarios diurnos, e incluso se discutió la posibilidad (luego desechada) de sancionar económicamente a los legisladores que no dieran quórum. Véase, por ejemplo, “La Legislatura porteña debutó tratando de hacer buena letra” (Diario *Clarín*, 12/12/ 97).

¹⁰ Dirigentes del Frepaso declaraban entonces a *La Nación* que preferían mantener cierta independencia del gobierno de la ciudad. Aníbal Ibarra, legislador frepasista, afirmaba que: “Vamos a criticar lo que no se hace bien y a votar lo que nos parece correcto” (“La Alianza controlará la Legislatura”, en diario *La Nación*, 27/10/97).

¹¹ “La alianza controlará la legislatura”, en diario *La Nación*, 27/10/97.

¹² “El Frepaso, con una banca más que la UCR”, en diario *Clarín*, 1/11/97.

¹³ La información volcada en los apartados que siguen fue obtenida en la Dirección General de Información y Archivo Legislativo (ex Cedom), que funciona bajo la órbita de la Legisla-

Legislatura (diciembre de 1997-agosto de 2000) se sancionaron 500 leyes¹⁴.

Cuadro 4
Leyes sancionadas, por años

| Año | Número de leyes sancionadas | Porcentaje |
|----------------|------------------------------------|-------------------|
| 1997 | 2 | 0,40 |
| 1998 | 149 | 29,80 |
| 1999 | 182 | 36,40 |
| 2000 | 167 | 33,40 |
| Totales | 500 | 100,00 |

Nota: La primera sesión fue el 11 de diciembre de 1997 y la última fue el 5 de agosto de 2000.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Legislatura se reunió por primera vez el día 4 de diciembre de 1997 en una sesión preparatoria en la cual se tomó el juramento de los diputados, se eligió a Aníbal Ibarra (Frepasso) como vicepresidente 1º del Cuerpo y se creó la comisión de reglamento. Durante el mes de diciembre, la Legislatura sesionó en seis ocasiones más y dos leyes fueron sancionadas: la Fe de Erratas de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 1) y la ley sobre remuneraciones de la Legislatura (Ley N° 2). La distribución de la sanción de las leyes en los años siguientes fue relativamente homogénea: en 1998 se sancionaron 149 (29,8 por ciento del total); en 1999 se sancionaron 182 leyes (36,4 por ciento); y 167 leyes fueron sancionadas en el 2000 (33,4 por ciento). La cifra de 500, por sí sola, es poco ilustrativa del desempeño de la Legislatura ya que no conocemos —todavía— el tipo de leyes que fueron sancionadas, tema del cual nos ocuparemos en la última parte de este trabajo¹⁵.

tura de la Ciudad de Buenos Aires; en la Mesa de Entradas de la Legislatura; y en la Dirección de Asuntos Políticos y Legislativos del Gobierno de la Ciudad. También se recurrió a los Boletines Oficiales, a los Boletines de Asuntos Entrados, a las Versiones Taquigráficas de las sesiones parlamentarias, y a entrevistas con asesores y personal de la Legislatura.

¹⁴ Los diputados de la primera Legislatura tuvieron, de acuerdo con la cláusula transitoria número 6 de la Constitución de la ciudad, un mandato de casi 3 años, en lugar de los 4 estipulados en la Constitución.

¹⁵ Compárese con la producción legislativa de la segunda Legislatura (2000-2003). Entre agosto de 2000 y diciembre de 2002, es decir, en un período de tiempo comparable al de nuestro estudio, la Legislatura había sancionado 513 leyes, cifra muy semejante a la del período 1997-2000.

Procedimiento utilizado para la sanción de leyes

Los procedimientos que pueden utilizarse para la sanción de las leyes son, básicamente, de dos tipos: ordinario o extraordinario. El procedimiento es ordinario cuando el proyecto cuenta con despacho de la, o las, comisiones parlamentarias responsables de su análisis y requiere mayoría simple para su aprobación. Incluimos también dentro de esta categoría a aquellos proyectos de ley que, contando con despacho publicado, son tratados y aprobados con preferencia¹⁶, ya que, si el proyecto en cuestión cuenta con despacho de Comisión publicado y se han cumplido los plazos regulares, se aplican las mismas reglas de aprobación que para el procedimiento ordinario¹⁷.

El procedimiento es extraordinario toda vez que un proyecto es tratado sobre tablas. Una moción de tratamiento sobre tablas es toda proposición que tenga por objeto considerar inmediatamente un asunto, con o sin despacho de la Comisión o Junta pertinente. Aprobada una moción de tratamiento sobre tablas, lo cual requiere las dos terceras partes de los votos emitidos, el asunto que la motiva debe ser tratado inmediatamente¹⁸. Cuando el asunto no tuviera despacho publicado, el tratamiento sobre tablas del mismo debe hacerse siempre con el Cuerpo constituido en Comisión¹⁹. Incluimos también en esta categoría a aquellos proyectos de ley que, sin contar con despacho de Comisión o de Junta, son tratados y aprobados en preferencia. La razón es que si el proyecto tratado en preferencia no cuenta con despacho, o éste no ha sido publicado, o habiendo sido publicado no se ha cumplido el plazo especial para observación previsto por el Reglamento Interno, son necesarios dos tercios de los miembros presentes para su consideración, constituyéndose —al igual que en los casos de tratamiento sobre tablas sin despacho publicado— la Legislatura en Comisión²⁰.

En suma, la utilización del procedimiento extraordinario implica que se ha generado una masa crítica de consenso, de dos tercios, en torno a la ley en cuestión. Analizar el tipo de procedimiento utilizado para la sanción de las leyes es importante, entonces, porque permite determinar en cuántas

¹⁶ El tratamiento de preferencia implica anticipar el momento en que corresponde tratar un asunto, tenga o no despacho de Comisión. Las mociones de preferencia requieren para su aprobación mayoría simple (art. 199° y 200° del Reglamento Interno de la Legislatura).

¹⁷ Art. 200° del Reglamento Interno de la Legislatura.

¹⁸ Art. 201° y 202° del Reglamento Interno de la Legislatura.

¹⁹ La Legislatura puede constituirse en Comisión para considerar en calidad de tal los asuntos que estime convenientes, tengan o no despacho. Reunida en Comisión puede resolver por votación todas las cuestiones relacionadas con la deliberación y trámite del asunto, pero no puede pronunciar sobre ella sanción legislativa. Cuando la Legislatura lo estime conveniente, puede declarar cerrado el debate e inmediatamente debe formularse el despacho que corresponda y votarse el mismo (art. 211°, 213° y 214° del Reglamento Interno de la Legislatura).

²⁰ Art. 200° del Reglamento Interno de la Legislatura.

ocasiones fue posible lograr ese consenso. Veamos, a continuación, cuáles fueron los procedimientos más utilizados para la sanción de las leyes.

Cuadro 5

Procedimiento utilizado para la sanción de las leyes

| Tipo de tratamiento | N | Porcentaje |
|---------------------|------------|---------------|
| Ordinario | 310 | 62,00 |
| Extraordinario | 190 | 38,00 |
| Totales | 500 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se observa en el Cuadro 5, prevaleció la práctica del tratamiento ordinario. El 62 por ciento de las leyes fueron sancionadas en forma ordinaria, en tanto que el 38 por ciento recibieron tratamiento extraordinario, el cual, como ya se mencionó, exige el acuerdo de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Recuérdese que, si bien la UCR y el Frepaso conformaron bloques separados, se habían presentado juntos en las elecciones legislativas. Así, los 19 legisladores del Frepaso, más los 18 legisladores radicales, es decir, un total de 37, estaban cerca de conformar por sí mismos la mayoría especial (40) requerida para el tratamiento sobre tablas. Además, esta mayoría especial se conforma sobre los miembros presentes, y no sobre el total de los miembros, con lo cual es de suponer que en más de una ocasión la Alianza UCR-Frepaso haya contado con esa mayoría.

Iniciativa legislativa

En este apartado nos interesa analizar la participación del jefe de Gobierno y de los legisladores en la iniciativa de las leyes sancionadas. De acuerdo con el artículo 85 de la Constitución de la Ciudad: “Las leyes tienen origen en la Legislatura a iniciativa de alguno de sus miembros, en el Poder Ejecutivo, en el Defensor del Pueblo, en las Comunas o por iniciativa popular en los casos y formas que lo establece esta Constitución”²¹. En el Cuadro 6 se presentan las leyes sancionadas según el origen de la iniciativa.

²¹ Sancionado un proyecto de ley por la Legislatura pasa al Ejecutivo para su promulgación y publicación. Se considera promulgado todo proyecto de ley no vetado por el Ejecutivo en el término de 10 días hábiles a partir de su recepción (art. 86 de la Constitución de la Ciudad).

Cuadro 6
Leyes sancionadas según origen de la iniciativa

| Origen de la Iniciativa | N | % |
|--------------------------------|----------|----------|
| Jefe de Gobierno | 151 | 30,20 |
| Legislatura | 346 | 69,20 |
| Defensor del pueblo | 3 | 0,60 |
| Totales | 500 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como puede observarse, las leyes sancionadas tuvieron origen en la Jefatura de Gobierno (30,2 por ciento), en la Legislatura (69,2 por ciento) y en el defensor del pueblo²² (0,6 por ciento). Ninguna consulta popular fue convocada, ni ninguna ley fue iniciada en las comunas, ya que la ley de comunas fue sancionada con posterioridad al período estudiado, en 2005.

En el período analizado, tres leyes (0,6 por ciento del total) iniciadas por el Defensor del Pueblo fueron aprobadas: la Ley N° 260 (modificatoria de la prohibición de arrojar volantes en la vía pública); la N° 437 (que introduce una modificación menor en el código de tránsito); y la N° 438 (sobre estacionamiento para personas con necesidades especiales). El escaso número de leyes iniciadas por el Defensor del Pueblo, así como la poca relevancia política de las mismas, parecería vincularse con el hecho de que su función principal es, fundamentalmente, una función de control, y no de promoción de leyes²³.

Por otra parte, los datos muestran que la participación de los legisladores en la iniciativa legislativa es considerablemente alta. Las 346 leyes iniciadas por algún miembro de la Legislatura constituyen el 69,2 por ciento del

²² La Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. El defensor del pueblo es designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros por un período de cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por un solo período más. Una vez designado, sólo puede ser removido por juicio político. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos e intereses individuales, colectivos y difusos frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. A diferencia del defensor del pueblo de la Nación, muy similar en todos los otros aspectos, el defensor del pueblo de la ciudad tiene iniciativa legislativa (art. 137 de la Constitución de la Ciudad).

²³ De hecho, así lo confirma la misma estructura de la Constitución porteña, que incluye a la Defensoría del Pueblo junto con los otros órganos de control.

total, en tanto que las 151 leyes iniciadas por el jefe de Gobierno constituyen solamente el 30,2 por ciento. Es decir, las leyes correspondientes a iniciativas de la Legislatura constituyen más del doble que las de iniciativa del Ejecutivo. Este elevado número de leyes promovidas por los legisladores da cuenta de un papel fuertemente activo de la Legislatura. Falta determinar, claro está, la importancia, alcance y temática de las leyes sancionadas por cada uno de los actores, ya que siempre existe la posibilidad de que el mayor número de leyes originadas en la Legislatura esconda “microiniciativas” de poca relevancia política. De este tema nos ocuparemos más adelante.

De todas maneras, el marcado protagonismo de la Legislatura en la iniciativa legislativa, merece ser destacado. Las razones son varias. La primera tiene que ver con lo que ocurre a nivel nacional, donde el ejecutivo tiene una mayor participación en la iniciativa legislativa. Efectivamente, según datos de Mustapic (2000), la participación del Poder Ejecutivo en la iniciativa legislativa fue del 52,4 por ciento en el período 1983-1989 y del 46 por ciento en el período 1989-1995, en tanto que, según datos de Mustapic y Goretti (1993), el promedio para el período 1854-1989 fue del 49,5 por ciento (sin leyes de pensión). Nuestros datos muestran una incidencia mucho menor de las iniciativas del Ejecutivo.

En términos más generales, algunos autores (Cotta, 1982; Orlandi, 1998; entre otros) han señalado que si bien la función legislativa es la más típica del parlamento, hoy se gobierna legislando y el Ejecutivo, responsable del aspecto más dinámico de la iniciativa en la función de gobierno, incursiona fuertemente en la promoción de la legislación. Efectivamente, las transformaciones políticas de este último siglo han disminuido la relevancia de la distinción entre un órgano que elabora las leyes generales (el legislativo) y otro que gobierna dentro del marco general de estas leyes (el ejecutivo). La actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión, deliberación) se transforma entonces en el fruto de una intervención conjunta de ambos actores. De esta manera, ya desde la fase de la iniciativa legislativa se produce la inserción del Ejecutivo en la clásica función parlamentaria. Señala Orlandi (1998), sin embargo, que aunque en esta fase el Poder Ejecutivo no llega a eclipsar al órgano legislativo desde un punto de vista cuantitativo, frecuentemente lo hace desde un punto de vista cualitativo, es decir, si se mira la envergadura institucional de las iniciativas. Queda entonces por determinar la incidencia de las “microiniciativas” mencionadas en el total de las leyes promovidas por los legisladores.

Por otro lado, la distribución del poder en el período era muy favorable al gobierno. Recuérdese que el partido de gobierno contaba con 18 legisladores, los cuales, sumados a los 19 de su socio electoral, el Frepaso, daban un total de 37. El gobierno “contaba” entonces con 37 de los 60 legisladores

que conformaban la Legislatura. Una mayoría importante ya que implica quórum propio y permite aprobar por sí misma todas aquellas leyes que no requieran mayoría especial de dos tercios. Con una mayoría “oficialista” tan considerable, era de suponer que las iniciativas del jefe de Gobierno no tendrían mayores problemas para ser aprobadas en la Legislatura²⁴.

Lo cierto es que la iniciativa ejecutiva fue comparativamente baja. Podría conjeturarse que la mecánica de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la Ciudad de Buenos Aires es distinta a la nacional. O podría pensarse que la cooperación que esperábamos encontrar entre el bloque del Frepaso y de la UCR no fue tal y, en consecuencia, la menor incidencia del ejecutivo en la sanción de las leyes se explicaría por cierto grado de conflicto en la relación entre el gobierno y la oposición (de la cual formaría parte el Frepaso). No estamos en condiciones todavía de responder a ninguno de estos dos interrogantes, pero esperamos, en los apartados que siguen, poder arrojar algo de luz sobre esta cuestión.

Las dificultades en la sanción de las leyes

Para indagar sobre la segunda conjetura —la del conflicto— nos proponemos en los apartados que siguen analizar las dificultades en la sanción de las leyes. Hemos visto que la Legislatura ha tenido un protagonismo mayor en la iniciativa legislativa que el jefe de Gobierno. Nos queda por analizar en qué medida esto pudo haber obedecido a cierto grado de conflicto entre los poderes. Los indicadores posibles para indagar sobre esta premisa son diversos, nosotros nos concentraremos en: a) éxito y fracaso de los proyectos de ley, según el origen de la iniciativa; b) cantidad de días que demandó la sanción de las leyes según origen de la iniciativa; c) vetos e insistencias; y d) decretos de necesidad y urgencia.

Éxito y fracaso de los proyectos de ley

En este apartado nos interesa analizar, en términos comparativos, cuál ha sido el grado de “éxito” de las iniciativas del ejecutivo y del legislativo, es decir, cuántos de sus proyectos de ley fueron efectivamente convertidos en leyes. A continuación se presentan los datos disponibles:

²⁴ Este análisis, sin embargo, no nos permite determinar si la relativamente poca incidencia de las iniciativas del jefe de Gobierno en las leyes sancionadas se debió a una Legislatura que no fue complaciente con sus iniciativas o, por el contrario, obedeció a un escaso número de proyectos de su iniciativa presentados. Ambas posibilidades serán exploradas más adelante.

Cuadro 7

Proyectos de ley presentados según origen de la iniciativa, y decisión de la Legislatura²⁵

| | Proyectos presentados | Leyes sancionadas | % Leyes / Proyectos |
|---------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|
| Jefe de Gobierno | 450 (15,16%) | 151 | 33,56 |
| Legislatura | 2434 (82,01%) | 346 | 14,22 |
| Defensor del pueblo | 84 (2,83%) | 3 | 3,57 |
| Totales | 2968 (100,00%) | 500 | 16,85 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se observa en el Cuadro 7, la cantidad de proyectos presentados por los 60 legisladores (2434) supera varias veces la presentada por el jefe de Gobierno (450), lo cual, vale aclarar, es usual en legislaturas de todo el mundo (Molinelli, 1999). Los 84 proyectos presentados por el defensor del pueblo, por su parte, y por las razones ya discutidas en apartados anteriores, constituyen solamente el 2,83 por ciento de los proyectos presentados.

Por otra parte, la tasa de éxito de los proyectos presentados por el ejecutivo (33,56 por ciento) es mucho mayor que la de los legisladores (14,22 por ciento). Esto también es usual en todos los países y parece vincularse al hecho de que los Ejecutivos se limitan, en general, a enviar sólo los proyectos que realmente querrían ver convertidos en leyes; en tanto que los legisladores “presentan muchos más proyectos y muchos de estos *‘pour la gallerie’*, es decir, para quedar bien con votantes y grupos de interés, sin mayor intención real de que sean aprobados y sabiendo que tienen escasas o nulas chances” (Molinelli, 1999: 97).

Un dato, sin embargo, merece ser destacado. Aunque se acepte que es “normal” que las iniciativas del Ejecutivo sean comparativamente más exitosas que las de los legisladores, el grado de éxito del jefe de Gobierno es bastante bajo si se lo compara con lo que ocurre a nivel nacional. Efectivamente, según datos de Molinelli (1999) para el período 1983-1996, entre el 49 por ciento y el 80 por ciento de los proyectos del Ejecutivo fueron apro-

²⁵ Téngase en cuenta que para determinar el origen de la iniciativa de las leyes sancionadas solamente es considerado el primer proyecto presentado en torno a la temática de cada una de las leyes; en tanto que en la cantidad de proyectos presentados se incluyen todos los proyectos, sean estos iniciadores de leyes o no.

bados por el Congreso Nacional, con un promedio que oscila alrededor del 60 por ciento. En términos comparativos entonces, se puede afirmar que la viscosidad de la Legislatura de la ciudad, es decir, la resistencia de la Legislatura frente a las iniciativas del Ejecutivo, es alta²⁶.

Tiempo de sanción de las leyes

El objetivo de analizar el tiempo de sanción de las leyes según el origen de las iniciativas obedece a la hipótesis de que, en el caso de existir cierto grado de conflicto entre la Legislatura y el jefe de Gobierno, las iniciativas de este último encontrarán mayor dificultad para ser sancionadas. Es decir, nuestro presupuesto es que la situación de conflicto se puede constatar en el trato diferencial que la Legislatura da a los proyectos del Ejecutivo. En particular, el tiempo empleado para la sanción de las leyes sería mayor como reflejo de las dificultades en lograr acuerdo entre gobierno y oposición²⁷.

El tiempo promedio que tardaron en sancionarse las leyes del período analizado fue de 226 días²⁸. En el Cuadro 8 se resumen los datos del promedio del tiempo de sanción de las leyes, según el origen de la iniciativa:

Cuadro 8
Promedio (en días) del tiempo de sanción de las leyes,
según origen de la iniciativa

| | Proyectos presentados | Leyes sancionadas | % Leyes / Proyectos |
|---------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Jefe de Gobierno | 450 (15,16%) | 151 | 33,56 |
| Legislatura | 2434 (82,01%) | 346 | 14,22 |
| Defensor del pueblo | 84 (2,83%) | 3 | 3,57 |
| Totales | 2968 (100,00%) | 500 | 16,85 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁶ Otra medida de viscosidad de la cual no nos ocuparemos en este trabajo es la que mide si los proyectos del Ejecutivo son aprobados como ingresan a la Legislatura o si son modificados antes de ser aprobados.

²⁷ En este apartado (como en muchos otros) seguimos de cerca a Goretti y Mustapic (1993).

²⁸ El tiempo de sanción de las leyes es el período de tiempo (medido en días) que transcurre desde la fecha de entrada al recinto del primer proyecto relativo a cada una de las leyes sancionadas hasta la fecha de su sanción. Todos los proyectos toman estado parlamentario (entran al recinto) a través del Boletín de Asuntos Entrados, el cual incluye todos los proyectos recibidos en Mesa de Entradas de Secretaría Parlamentaria hasta las 14:00 horas de dos días antes de la sesión. Luego de que el proyecto es anunciado en la sesión en la cual se le da entrada, es girado a la Comisión o Junta competente para su estudio. Durante el receso, el presidente de la Legislatura está autorizado a girar los proyectos a la Comisión o Junta que

El Cuadro 8 nos muestra que las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo recibieron un tratamiento bastante similar en el proceso de sanción, aunque las iniciadas por el ejecutivo recibieron un tratamiento levemente prioritario. Efectivamente, el tiempo de sanción de las leyes iniciadas por el jefe de Gobierno fue, como promedio, de 215 días, en tanto que las iniciadas por la Legislatura demoraron 230 días en ser sancionadas²⁹. El promedio más bajo le corresponde, sin embargo, a las tres leyes iniciadas por el Defensor del Pueblo (176 días).

Vetos e Insistencias

El análisis detallado de los vetos del jefe de Gobierno proporciona un indicador bastante preciso de la existencia de conflicto, ya que este instrumento es, en sí mismo, evidencia de algún tipo de desacuerdo entre Ejecutivo y Legislativo³⁰. Lo mismo se puede decir de las insistencias, que serán analizadas más adelante.

Según lo que establece la Constitución de la ciudad, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de vetar totalmente un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo. En estos casos el proyecto vuelve a la Legislatura, que puede insistir con mayoría de dos tercios de sus miembros, en cuyo caso el texto es ley. Si no se logra la mayoría requerida, el proyecto no puede volver a considerarse en ese año legislativo. La promulgación parcial, sin el consentimiento de la Legislatura, está expresamente prohibida. El ejecutivo, sin embargo, puede vetar parcialmente un proyecto de ley, en cuyo caso el proyecto vuelve íntegramente a la Legislatura, que puede aceptar el veto con la misma mayoría requerida para su sanción o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios de sus miembros.

En el Cuadro 9 se presentan las leyes vetadas y las insistencias, según tipo de veto.

corresponda, pero el giro del asunto debe anunciarse en la primera sesión ordinaria (lo cual genera cierto margen de error difícilmente calculable en nuestro análisis). En algunos casos esto lleva a que la fecha de sanción de una ley sea anterior o igual a la entrada formal del proyecto al recinto, en estos casos el tiempo de sanción de la ley se contabilizó como cero.

²⁹ Compárese con el promedio nacional para el período 1983-1995 que es de 267 días para las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y de 360 días para las leyes iniciadas por los legisladores (Mustapic, 2000).

³⁰ En algunos pocos casos, sin embargo, los vetos pueden no ser una señal de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo. Este es el caso de los vetos “correctivos” por deficiencias en la redacción de las leyes o errores de otro tipo.

Cuadro 9
Tipos de veto e insistencias

| | Tipos de veto | |
|--------------|---------------|-------|
| | Parcial | Total |
| Aceptación | 3 | 11 |
| Insistencia | | 2 |
| Subtotal | 3 | 13 |
| Total | | 16 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se observa en el Cuadro 9, durante el período analizado el jefe de Gobierno vetó 16 leyes, es decir, el 3,2 por ciento del total de las 500 leyes sancionadas³¹. De estos 16 vetos correspondientes al período 1997-2000, 13 fueron vetos totales y los restantes 3 fueron vetos parciales. Por otra parte, 15 (el 94 por ciento) han sido sobre leyes cuyos proyectos tuvieron origen en la Legislatura. En efecto, el jefe de Gobierno vetó totalmente una ley de su propia iniciativa (la N° 197). La ley en cuestión y su veto, sin embargo, no tienen gran relevancia, tratándose de un caso típico de veto correctivo por defectos de la ley³². Dejando de lado el veto a la Ley N° 197, veamos ahora más detenidamente los vetos a leyes iniciadas por la Legislatura:

Cuadro 10
Vetos según origen de la iniciativa de ley, por bloque

| BLOQUE | N | Porcentaje |
|-----------------------|----|------------|
| UCR | 7 | 46,7 |
| F repaso | 3 | 20,0 |
| PJ | 2 | 13,3 |
| ND | 2 | 13,3 |
| F repaso -UCR -PJ -ND | 1 | 6,7 |
| TOTAL | 15 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³¹ Compárese con el promedio nacional para el período 1862-1976 que es del 3 por ciento de leyes vetadas sobre el total de leyes sancionadas (sin contar las leyes de pensión), y del 8 por ciento y 13 por ciento para las presidencias de Alfonsín (1983-1989) y la primera de Menem (1989-1995) respectivamente (Molinelli, 1999).

³² Mediante la Ley N° 197 la Legislatura donó un vehículo a la Municipalidad de San Martín (Entre Ríos). Posteriormente, y a pesar de que el ejecutivo había luego verificado que dicho automotor no pertenecía al Gobierno de la Ciudad, mediante la Ley N° 199 el mismo vehículo fue donado a la Comuna de Berabevú (Santa Fe). La Municipalidad de San Martín, por su parte, nunca concurrió a la firma del acta para recibir la donación. Por estas razones, el jefe de Gobierno vetó la ley.

Según se observa en el cuadro 10, las leyes iniciadas por el bloque de la UCR han sido las que recibieron mayor cantidad de vetos. Del total de los 15 vetos a iniciativas legislativas, casi la mitad (7 vetos) corresponden a este bloque, lo cual representa un alto porcentaje del total (46,7 por ciento). Por otra parte, si sumamos la cantidad de vetos a leyes de iniciativa de la UCR (7) a las de iniciativa del Frepaso (3), obtenemos un total de 10 vetos (algo más del 66 por ciento del total). Los vetos a leyes iniciadas por el PJ son dos (13,3 por ciento), al igual que los vetos a iniciativas de ND. Es decir, el jefe de Gobierno veta menos leyes de los dos partidos de la oposición que de su socio electoral, el Frepaso, y de su propio partido, la UCR.

Los 15 vetos a iniciativas legislativas realizados durante el período analizado dan cuenta, entonces, de divergencias entre la Legislatura y el jefe de Gobierno. En este caso, el conflicto no parece girar en torno al binomio gobierno-oposición. Por el contrario, la incidencia de los vetos a iniciativas del propio partido de gobierno y de su socio electoral parece indicar cierto grado de conflicto en la relación del jefe de Gobierno tanto con los miembros de la UCR como con los del Frepaso. En efecto, el veto del Poder Ejecutivo se dirigió, fundamentalmente, a bloquear iniciativas de la Alianza UCR-Frepaso.

Por otra parte, es de destacar que los temas de las leyes vetadas no son en general de importancia menor. Con la ya mencionada excepción de la Ley N° 197 y de las leyes N° 38 y N° 117 (referidas a estacionamientos), N° 61 (modificatoria de una ordenanza sobre rampas para discapacitados), N° 102 (sobre un puente vehicular) y N° 391 (modificatoria de una ordenanza sobre taxis), las 10 leyes restantes que fueron vetadas pueden ser consideradas de relevancia. A saber: la Ley N° 5, relativa al Fondo de Transición Legislativa; la Ley N° 15, sobre la ratificación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia; la N° 99, relativa al Ente Único Regulador de Servicios Públicos; la N° 101, referida al régimen de los agentes de propaganda médica; la N° 115, sobre la creación de una comisión técnica para realizar un diagnóstico de la situación de la vivienda; la Ley de Expropiaciones (la N° 121); la Ley N° 156, sobre actividad teatral no oficial; la Ley N° 159, sobre la suspensión del cobro de impuestos a clubes y asociaciones; la modificación del estatuto del docente (Ley N° 315); y la Ley N° 336, sobre polución en ríos y arroyos.

Veamos ahora cuáles han sido los argumentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo para vetar estas leyes³³. En el Cuadro 11 se presenta una síntesis de estas razones.

³³ Para analizar los motivos de los vetos, se tomaron como referencia los mensajes a la Legislatura con los cuales el jefe de Gobierno acompaña los decretos de veto y en los que expone los fundamentos de los mismos. Las categorías utilizadas siguen el criterio de la clasificación realizada por Mustapic y Ferreti (1995). Sólo pequeñas modificaciones fueron introducidas para adecuar las categorías al nivel local. Para ver en detalle esta clasificación, véase el Cuadro 1 del Apéndice.

Cuadro 11

Número de veces que se invoca un motivo de veto

| BLOQUE | N | Porcentaje |
|-----------------------|-----------|-------------------|
| UCR | 7 | 46,7 |
| F repaso | 3 | 20,0 |
| PJ | 2 | 13,3 |
| ND | 2 | 13,3 |
| F repaso -UCR -PJ -ND | 1 | 6,7 |
| TOTAL | 15 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para poder analizar adecuadamente estos datos es preciso tener en cuenta dos cuestiones importantes. La primera es que los mensajes del ejecutivo casi siempre incluyen más de un motivo para vetar una ley. La segunda, tal vez obvia pero fundamental, es que puede haber razones no explicitadas en los mensajes y que las que aparecen pueden además no ser las verdaderas razones del veto.

Como se observa en el Cuadro 11, las razones más frecuentemente invocadas por el jefe de Gobierno para vetar las leyes se refieren, en primer lugar, a diferencias de criterios con la Legislatura (9 veces); le siguen luego los defectos observados en las leyes (8 veces); desacuerdo en torno a las atribuciones de los poderes (5); diferencias de políticas (4); y finalmente, problemas de constitucionalidad (3). De todos estos motivos, solamente el que refiere a defectos de la ley aparece como un motivo de menor importancia para nuestro análisis. Efectivamente, un veto cuyo motivo es un error o un defecto en la ley (suponiendo, por supuesto, que los motivos alegados sean los verdaderos motivos, lo cual es una suposición fuerte) no es un indicador de conflicto entre los poderes. Téngase en cuenta, sin embargo, que generalmente este motivo va acompañado de otros más relevantes.

El resto de los motivos esgrimidos por el jefe de Gobierno (nuevamente, suponiendo que éstos sean los motivos reales) son indicadores más relevantes para nuestro análisis. El primero de ellos, la diferencia de criterios, aparece generalmente en el marco de una aprobación general del Ejecutivo a las intenciones del Legislativo. Por ejemplo, en los considerandos del decreto que veta la Ley N° 156 de Actividad Teatral No Oficial, el Ejecutivo explícitamente manifiesta que: "... la Legislatura de la ciudad ha reglado lo ateniendo a dicha actividad, a fin de promover todas las actividades creadoras, impulsar la formación artística y, en particular, incentivar la actividad de artistas

nacionales; *propósitos todos ellos que (...) no pueden sino compartirse...*”. En tanto que en el mensaje que acompaña el veto a la ley de suspensión del cobro de impuestos a clubes y asociaciones (Ley N° 159), el jefe de Gobierno aclara que: “... no obstante lo señalado, *se comparte la iniciativa* de esa Legislatura en cuanto a resolver la situación por la que atraviesan las entidades no federadas...”. En forma similar, y en referencia a la Ley N° 336 sobre la medición de la polución en ríos y arroyos, el ejecutivo destaca su acuerdo con los propósitos de la ley: “... *sin perjuicio del loable y plausible propósito* tenido en mira por la Legislatura al instituir la norma propiciada...”.

Los motivos que tienen que ver con discrepancias en torno a las competencias de los poderes, por su parte, son especialmente relevantes para nuestro análisis ya que exponen explícitamente —y, a veces, en forma bastante dura— los conflictos existentes. Por ejemplo, en el mensaje que acompaña el veto parcial de la Ley N° 15, que regula el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia del Ejecutivo, éste afirma: “Que la Legislatura de la ciudad *se ha atribuido la inexistente potestad constitucional* de ratificar o rechazar todo decreto (...) Que en tales condiciones, el sistema de control que propugna el Poder Legislativo (...) conlleva insita una *colisión flagrante con el principio republicano de división de poderes*, que se traduce en una *exorbitancia de las competencias de la Legislatura (...) que quebranta (...) el sistema de reparto de competencias* atribuido a los órganos de gobierno...”. En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo veta la ley de creación del Ente Regulador de Servicios Públicos (Ley N° 99) argumentando que: “... *las vastas facultades atribuidas al ente regulador interfieren con las competencias de los órganos específicos del Poder Ejecutivo*, en desmedro del control de calidad de dicha actividad prestacional y, al cabo, de los derechos de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires...”. Otro ejemplo de este tipo de argumentos aparece en el mensaje que acompaña el veto a la Ley N° 115 (que crea una comisión para analizar la situación de las viviendas construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda), donde el Poder Ejecutivo afirma que: “... este proyecto de ley implica un *avance sobre competencias exclusivas que (...) corresponden a la Comisión Municipal de la Vivienda...*”.

A diferencia de este tipo de argumentos donde puede existir un acuerdo general —más allá del desacuerdo en torno a la competencia—, en los vetos generados por diferencias de políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo lo que se plantea es una diferencia de fondo. Por ejemplo, en el mensaje que acompaña el veto a la ley sobre relocalización del personal del ex Consejo Deliberante (Ley N° 5), el ejecutivo argumenta que: “... en los mensajes de elevación de los proyectos de presupuesto de los años 1997 y 1998 *se dejó establecido en forma expresa cual es la política* de administración de recursos humanos que sostiene esta administración, *la misma no admite* la incorporación masiva de nuevo personal...”. También la ley de modificación del Esta-

tuto del Docente (la N° 315) es vetada con argumentos que evidencian un desacuerdo con los objetivos de la ley propuesta. En este caso, el jefe de Gobierno sostiene que: "... la citada ley introduce modificaciones (...) *sin fundamentación pedagógica* (...) Que la creación del cargo (...) implica *un paso atrás respecto de las modernas teorías pedagógicas* (...) Que en el presente caso *no hubo un estudio previo*..."

Finalmente, las leyes vetadas con argumentos que aluden a problemas de constitucionalidad suelen ir acompañadas por duros mensajes que muestran importantes desacuerdos. Por ejemplo, en el veto a la ley que regula la actividad de los agentes de propaganda médica (la N° 101), se argumenta que: "... la referida exigencia legal (...) importa una *restricción a los principios de libertad de trabajo y de ejercer todo industria lícita* que asegura el artículo 14 de la Constitución Nacional (...) máxime teniendo en cuenta que *la Ciudad de Buenos Aires garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley*, (...) que *similar reparo constitucional* merece el requisito previsto en el citado artículo 5 (...) Que, asimismo, corresponde observar las restricciones temporales (...) en cuanto implican una *análoga violación de la libertad de trabajo*..."

Insistencias

Las insistencias son el último paso del proceso legislativo y evidencian el triunfo de la Legislatura cuando la voluntad de ambas ramas del gobierno se enfrentan (Molinelli, 1999). Efectivamente, el número de insistencias es otro indicador de las dificultades en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En general, las insistencias son relativamente difíciles de llevar adelante ya que, para que una insistencia prospere, hace falta reunir una mayoría especial de dos tercios de los miembros de la Legislatura.

En el período analizado se registraron dos insistencias, es decir, solamente en dos oportunidades los legisladores no se avinieron a las decisiones del jefe de Gobierno. La primera insistencia se refiere a la suspensión del cobro de impuestos en clubes y asociaciones civiles (Ley N° 159) y la segunda se refiere al Estatuto del Docente (Ley N° 315). Como se observa, se trata de leyes de cierta relevancia. Por otra parte, ambas insistencias, se hacen sobre leyes vetadas a iniciativas del bloque de la UCR. Así, si la insistencia puede ser vista como el desafío más explícito que los legisladores plantean al liderazgo ejecutivo (Mustapic, 2000), en nuestro caso estas insistencias podrían verse como el desafío más explícito con los legisladores del partido de gobierno plantean al jefe de Gobierno. Recuérdese, además, que se trataba de una Legislatura que contaba con 37 diputados "oficialistas" sobre un total de 60, con lo cual la mayoría de dos tercios de los miembros para que una insistencia prospere no resultaba tan difícil de lograr.

Decretos de necesidad y urgencia

Los decretos de necesidad y urgencia permiten al jefe de Gobierno dictar normas con fuerza de ley. En este sentido los decretos de necesidad y urgencia “hacen excepción transitoria al principio de división de poderes” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) ya que, a través de estos decretos, el Ejecutivo toma decisiones de competencia congresional, es decir, decisiones que normalmente deberían surgir de una ley aprobada por la Legislatura, sin “pasar por la Legislatura”. Según Molinelli, Palanza y Sin (1999), los decretos de necesidad y urgencia “implican una fenomenal transferencia de poder al Ejecutivo” en desmedro de la Legislatura y “podrían ser evidencia de conflicto entre ambos poderes” (Molinelli, 1991).

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución de la Ciudad: “El Poder Ejecutivo no puede, bajo pena de nulidad, emitir disposiciones de carácter legislativo. *Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios* previstos en esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen las materias procesal penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, *el gobernador puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia*”. Estos decretos deben ser remitidos a la Legislatura para su ratificación o rechazo dentro de los diez días corridos de su dictado, “bajo pena de nulidad”.

En el período analizado, el jefe de Gobierno dictó veinte decretos de necesidad y urgencia. De éstos, catorce fueron dictados en períodos previos o inmediatos a la conformación de la Legislatura en diciembre de 1997, por lo cual, según lo establecido en las disposiciones transitorias de la Constitución de la ciudad, debieron ser ingresados en la primera sesión ordinaria para su tratamiento³⁴. En 1998 y en 1999 fueron dictados tres decretos más en cada uno de los años.

Respecto a los temas de los decretos, es de destacar, en primer lugar, que dos de los temas conforman juntos casi la mitad (9) del total de decretos emitidos³⁵. En efecto, cinco decretos refieren a la apertura o suspensión de la apertura de calles; en tanto que otros cuatro refieren al emplazamiento de esculturas en distintas plazas de la ciudad. Dos temas, sin duda, de importancia menor. En estos casos la “intención” del ejecutivo parecería haber sido la de acelerar los plazos legislativos. Los temas de los restantes once decretos son variados y, en general, de mayor importancia que los mencionados. Sólo a modo de ejemplo, vale citar algunos decretos de importancia:

³⁴ Según la cláusula transitoria décima de la Constitución: “Los decretos de necesidad y urgencia que emita el jefe de Gobierno, hasta que se constituya la Legislatura, serán sometidos a la misma para su tratamiento en los diez primeros días de su instalación. Por única vez, el plazo de treinta días del artículo 91, es de ciento veinte días corridos”.

³⁵ Para ver en detalle los temas de los decretos, véase el Cuadro 2 del Apéndice.

el Decreto N° 1656/97 crea la Tasa de Justicia por actuaciones tramitadas ante el Poder Judicial de la ciudad; el Decreto N° 1721/97 establece un fondo compensador por fallecimiento, trasplante o prestaciones de alta complejidad para el personal del gobierno de la ciudad; y el N° 1780/97 permite comprobar las infracciones de tránsito a través de fotos o videos.

Pasemos ahora a analizar cuál ha sido el comportamiento de la Legislatura frente a los decretos de necesidad y urgencia dictados por el jefe de Gobierno. Según el artículo 91 de la Constitución de la Ciudad, la Legislatura: *“Debe ratificar o rechazar los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo, dentro de los treinta días de su remisión. (...) Pierden vigencia los decretos no ratificados.* En caso de receso, la Legislatura se reúne en sesión extraordinaria por convocatoria del Poder Ejecutivo o se autoconvoca, en el término de diez días corridos a partir de la recepción del decreto”. En el Cuadro 12 se presentan los datos sobre el tratamiento dado por la Legislatura a estos decretos.

Cuadro 12
Reacción de la Legislatura con relación
a los decretos de necesidad y urgencia

| Tratamiento | N | Porcentaje |
|--------------------|----------|-------------------|
| Ratificados | 11 | 55,0 |
| Rechazados | 3 | 15,0 |
| Sin tratamiento | 2 | 10,0 |
| Otros | 4 | 20,0 |
| Total | 20 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como puede observarse en el Cuadro 12, solamente once de los veinte decretos (el 55 por ciento) dictados por el jefe de Gobierno fueron ratificados por la Legislatura a través de resoluciones. De estos once decretos, diez pertenecían al grupo de los catorce decretos ya mencionados que fueron dictados con anterioridad a la conformación de la Legislatura. Es decir, si se exceptúan estos decretos dictados en tiempos del Concejo Deliberante y ratificados posteriormente por la Legislatura, sólo un decreto fue dictado y ratificado con la Legislatura en funciones. Se trata del Decreto N° 2513/98 que dispone el emplazamiento de una escultura en una plaza de la ciudad.

Los nueve decretos restantes (el 45 por ciento) no han sido, por distintos motivos, ratificados por los legisladores, por lo cual han perdido vigen-

cia. De estos nueve decretos no vigentes, solamente tres (el 15 por ciento) han sido rechazados explícitamente por la Legislatura. Se trata de los siguientes: el ya mencionado Decreto N° 1656/97 sobre la creación de la Tasa de Justicia; el N° 1032/98 que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas cerca de los estadios de fútbol; y el N° 2/99 que dispone el emplazamiento de una escultura. En los tres casos, la resolución que rechaza los decretos es acompañada por un despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales donde se presentan fuertes argumentos en defensa de las atribuciones exclusivas de la Legislatura en materia legislativa, salvo que “razones de necesidad y urgencia” hicieran “imposible seguir los trámites ordinarios”.

En los considerandos de la resolución que rechaza el Decreto N° 1656/97, los legisladores manifiestan que: “... *no se advierte la necesidad y urgencia* exigidas por el artículo 103 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”. En relación al Decreto N° 1032/98, se argumenta que: “Si bien se comparte la preocupación evidenciada por el Poder Ejecutivo (...) *no se advierten las circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios* previstos en la Constitución para la sanción de las leyes que requiere el artículo 103 de la Constitución de la ciudad para la validez de los decretos de necesidad y urgencia”. Por último, similares argumentos se esgrimen para rechazar el Decreto N° 2/99: “... esta Comisión de Asuntos Constitucionales considera insuficiente la fundamentación para justificar el apartamiento de la regla establecida (...) *No se advierten las razones de urgencia que imposibilitaban al jefe de Gobierno seguir los trámites ordinarios* previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. Máxime que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra reunida en sesiones ordinarias”.

De los seis decretos restantes no vigentes: uno fue derogado por el mismo jefe de Gobierno al mandar otro decreto en su reemplazo; dos decretos simplemente no han sido tratados por la Legislatura; otros dos fueron archivados por resoluciones de la Legislatura ya que al momento del tratamiento en el recinto, los temas a los cuales se referían ya habían sido resueltos por sendas leyes; y, finalmente, el último de estos seis decretos perdió vigencia por no tratarse en el tiempo estipulado.

En suma, el tratamiento dado por la Legislatura a los decretos de necesidad y urgencia parece indicar una fuerte resistencia a que el jefe de Gobierno emita disposiciones con fuerza de ley. Los legisladores parecen resistir —con bastante éxito— los intentos del Ejecutivo por “saltar” a la Legislatura.

Las leyes y los temas

En este apartado nos proponemos identificar las principales áreas temáticas de las leyes sancionadas por la Legislatura. Asimismo, nos interesa dife-

reñiar los temas que concentraron la atención de los legisladores de aquellos que concentraron la del jefe de Gobierno, a fin de determinar la existencia — o inexistencia— de áreas privilegiadas por uno u otro actor. Con este fin se realizó una clasificación temática de las leyes del período, agrupándolas en dieciocho temas más una categoría residual³⁶. En el siguiente cuadro se presentan las leyes agrupadas según los temas y el origen de las iniciativas:

Cuadro 13
Leyes por tema y origen de las iniciativas

| Temas | Origen Iniciativa | | | | | | Total | |
|----------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|---------------------|--------------|------------|--------------|
| | Legislatura | | Jefe de Gobierno | | Defensor del pueblo | | | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| 1 | 35 | 10,1 | 25 | 16,6 | - | - | 60 | 12,0 |
| 2 | 1 | 0,3 | 33 | 21,9 | - | - | 34 | 6,8 |
| 3 | 15 | 4,3 | 1 | 0,7 | - | - | 16 | 3,2 |
| 4 | 21 | 6,1 | 1 | 0,7 | 1 | 33,3 | 23 | 4,6 |
| 5 | 39 | 11,3 | 2 | 1,3 | - | - | 41 | 8,2 |
| 6 | 52 | 15,0 | 27 | 17,9 | - | - | 79 | 15,8 |
| 7 | 19 | 5,5 | 27 | 17,9 | - | - | 46 | 9,2 |
| 8 | 33 | 9,5 | 3 | 2,0 | - | - | 36 | 7,2 |
| 9 | 4 | 1,2 | 6 | 4,0 | - | - | 10 | 2,0 |
| 10 | 9 | 2,6 | 2 | 1,3 | - | - | 11 | 2,2 |
| 11 | - | - | 2 | 1,3 | - | - | 2 | 0,4 |
| 12 | 5 | 1,4 | 3 | 2,0 | - | - | 8 | 1,6 |
| 13 | 9 | 2,6 | 1 | 0,7 | - | - | 10 | 2,0 |
| 14 | 14 | 4,0 | 7 | 4,6 | 1 | 33,3 | 22 | 4,4 |
| 15 | 32 | 9,2 | 4 | 2,6 | - | - | 36 | 7,2 |
| 16 | 20 | 5,8 | 2 | 1,3 | 1 | 33,3 | 23 | 4,6 |
| 17 | 8 | 2,3 | 4 | 2,6 | - | - | 12 | 2,4 |
| 18 | 10 | 2,9 | 1 | 0,7 | - | - | 11 | 2,2 |
| 99 | 20 | 5,8 | - | - | - | - | 20 | 4,0 |
| Totales | 346 | 100,0 | 151 | 100,0 | 3 | 100,0 | 500 | 100,0 |

Temas: 1. Bienes de la ciudad; 2. Convenios nacionales e internacionales; 3. Derechos civiles y políticos; 4. Desarrollo económico y políticas de empleo; 5. Educación, cultura, ciencia y tecnología; 6. Nomenclatura, homenajes, monumentos, etc.; 7. Impuestos y política fiscal; 8. Justicia y seguridad; 9. Obras públicas; 10. Organismos públicos; 11. Pensiones; 12. Presupuesto; 13. Salud; 14. Tránsito y transporte; 15. Vivienda y planeamiento urbano; 16. Políticas sociales; 17. Medio ambiente y ecología; 18. Legislatura; 99. Otros temas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁶ Para la clasificación temática de las leyes se tomó como base la realizada por Mustapic y Goretti (1992). A partir de esta clasificación y de un análisis del contenido de las leyes

En primer lugar nos interesa identificar los temas que más leyes concentraron. Los datos de la última columna nos indican que el 15,8 por ciento de las leyes sancionadas (79 de 500) corresponden a temas relativos a nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, celebraciones, declaraciones de interés, festividades, etc. (tema 6). Es decir, ejemplos clásicos de “microiniciativas”. El hecho de que la Legislatura haya privilegiado la sanción de un número relativamente alto de leyes referidas a estos temas parecería tener algo que ver con ese “estatus híbrido” de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, como ha sido señalado, no se trata ni de un municipio ni de una provincia en sentido estricto. Paradójicamente, esta situación parece conducir a que la Legislatura porteña sancione leyes tanto sobre temas más propios de los municipios urbanos (nomenclatura urbana, sentido de circulación de las calles, señalización vial, cuidado de plazas, etc.) como sobre temas más generales propios de las provincias. La incidencia de la denominación de calles, plazas, escuelas, etc. (24 de 79), tendría que ver entonces con las funciones más “municipales” de la Ciudad de Buenos Aires³⁷.

El segundo tema que mayor atención recibió por parte de la Legislatura fue el tema 1, referido a bienes de la ciudad (transferencias, donaciones, concesiones, expropiaciones, etc.), abarcando el 12 por ciento de las leyes sancionadas (60 de 500). De esas 60 leyes, 21 corresponden a donaciones y 23 a expropiaciones. Es decir, leyes de un alcance particular o sectorial.

Un dato que merece ser destacado es la escasa cantidad de leyes sobre pensiones (tema 11). A lo largo del período analizado solamente se sancionaron 2 leyes (0,4 por ciento del total) de este tipo: una pensión vitalicia para Marco Denevi (Ley N° 107) y otra para Alberto Ure (Ley N° 108). Ambas fueron iniciativas del jefe de Gobierno. El número tan poco significativo de pensiones otorgadas resulta llamativo a la luz de los datos a nivel nacional. En efecto, Goretti y Mustapic (1993) identifican un 7 por ciento de leyes de este tipo en el período 1983-1989 y el porcentaje aumenta a medida que nos remontamos en el tiempo. La poca cantidad de leyes sobre pensiones sancionadas en este período puede haber tenido que ver con la intención de los legisladores de diferenciarse de los viejos y desprestigiados conce-

sancionadas por la Legislatura, se dejaron de lado aquellas categorías que carecían de sentido para leyes no nacionales, al tiempo que se agregaron algunas nuevas categorías relevantes para nuestro análisis. Finalmente, se comparó la clasificación resultante con las 20 comisiones existentes en la Legislatura. Como resultado de estas operaciones, construimos una clasificación de 18 temas más una categoría residual que incluye tanto las leyes de escasa importancia como aquellas de difícil categorización. Para ver en detalle esta clasificación, véase el Cuadro 3 del Apéndice.

³⁷ Efectivamente, por ejemplo, el 8,64 por ciento de las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante de Morón (10/12/83-31/12/86), un municipio de la provincia de Buenos Aires, se refieren a toponimia (Pérez y Herzer, 1990).

jales. Efectivamente, la nueva Legislatura trató de distinguirse del Concejo Deliberante evitando aquellas prácticas mal vistas por la sociedad. Las leyes de pensiones otorgadas a discreción pueden haber formado parte de este grupo de prácticas. Por otra parte, también el jefe de Gobierno se limitó fuertemente a la hora de presentar proyectos para otorgar pensiones vitalicias. En todo el período solamente presentó cuatro de estos proyectos de ley (dos de los cuales fueron aprobados), sobre un total de 450 proyectos presentados³⁸.

Una consideración especial merecen los asuntos vinculados con las cuestiones específicas de la Legislatura (tema 18). Este tema, si bien no es relevante en términos numéricos, ya que concentra solamente el 2,2 por ciento del total de leyes sancionadas, debe destacarse por su significación en la creación de la estructura jurídica de la primera Legislatura y en la transición del Concejo Deliberante a la Legislatura. De las 11 leyes relativas a este tema, 4 se refieren al Fondo de Transición Legislativa y una quinta se refiere al régimen de relocalización de la planta permanente del Concejo Deliberante. Las 6 leyes restantes tratan sobre temas específicos de la Legislatura (como remuneraciones, obra social, servicio de salud, etc.). Es de prever que este tema será aún menos relevante numéricamente en los próximos años.

Con respecto a las leyes iniciadas por la Legislatura (primera columna), se observa que el porcentaje más alto de leyes sancionadas también corresponde (como en el caso general) a asuntos vinculados con nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, celebraciones, declaraciones de interés, festividades, etc. (tema 6). El 15 por ciento de las leyes iniciadas por la Legislatura corresponden a este tema. Por otra parte, este tema ha sido privilegiado en mayor medida por los legisladores que por el jefe de Gobierno, ya que 52 de las 79 leyes sancionadas sobre estos asuntos fueron iniciadas por algún legislador.

El segundo tema, sin embargo, no sigue ya la tendencia general. Efectivamente, el 11,3 por ciento de las leyes sancionadas iniciadas por legisladores corresponde a leyes sobre educación, cultura, ciencia y tecnología (tema 5). Esta área temática ha sido claramente privilegiada por los legisladores. De las 41 leyes sancionadas sobre este tema, 39 fueron iniciadas por algún legislador, en tanto que solamente 2 fueron iniciadas por el jefe de Gobierno. El alcance de las leyes sancionadas que fueron incluidas en esta categoría es mayoritariamente sectorial, aunque aparecen algunos casos de “microiniciativas” (como subsidios a colegios).

Luego de estos dos temas, los que mayor atención recibieron por parte de los legisladores fueron: las leyes vinculadas a bienes de la ciudad (tema 1) con un 10,1 por ciento; con un porcentaje similar, 9,5 por ciento, las leyes

³⁸ La temática de los proyectos presentados por el Ejecutivo será analizada en profundidad hacia el final de este apartado.

relativas a seguridad y justicia (tema 8); y las leyes sobre vivienda y planeamiento urbano (tema 15) con el 9,2 por ciento.

Respecto de las iniciativas del jefe de Gobierno (segunda columna), cabe mencionar que las cifras se distribuyen de forma mucho menos homogénea que en el caso de los legisladores. Efectivamente, las iniciativas del Poder Ejecutivo se concentran principalmente en torno a cuatro temas: las leyes sobre convenios (tema 2) con un 21,9 por ciento; aquellas relativas a nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, etc. (tema 6) con un 17,9 por ciento; las que se refieren a impuestos y política fiscal (tema 7) con el mismo porcentaje; y las leyes sobre bienes de la ciudad (tema 1) con el 16,6 por ciento.

La casi exclusividad de la iniciativa del jefe de Gobierno en las leyes vinculadas con convenios (una sola de las leyes sobre este tema tuvo origen en la Legislatura) obedece al hecho de que todos los convenios celebrados por el jefe de Gobierno deben ser aprobados por la Legislatura³⁹.

Respecto al tema 6, ya fue mencionado que, si bien en términos porcentuales tanto el Ejecutivo como el Legislativo parecen haber priorizado el tema, en términos absolutos se ve claramente que el Legislativo ha iniciado un número mayor de estas “microiniciativas”. En efecto, de las 79 leyes sancionadas, 52 fueron iniciadas por legisladores, en tanto que sólo 27 fueron iniciadas por el jefe de Gobierno.

Las leyes relacionadas con la política impositiva y fiscal (tema 7) conforman el 17,9 por ciento de las leyes iniciadas por el Ejecutivo. La importancia de esta cifra cobra mayor relieve si se tiene en cuenta que estas leyes sólo conforman el 5,5 por ciento de las leyes iniciadas por los legisladores. Lo distintivo de esta categoría es que incluye tanto legislación general de gran relevancia, como las leyes tarifarias y el código fiscal, como legislación individual, por ejemplo, condonaciones de deudas impositivas a particulares o asociaciones. En el período analizado, de las 46 leyes sobre este tema, 29 resultaron ser condonaciones de deuda impositiva a asociaciones o a particulares.

Los temas que menor atención recibieron por parte del Poder Ejecutivo fueron: las leyes vinculadas con los derechos civiles y políticos (tema 3), las vinculadas con el desarrollo económico y las políticas de empleo (tema 4), las leyes sobre salud (tema 13) y las leyes sobre asuntos vinculados con la Legislatura (tema 18). El jefe de Gobierno es responsable de iniciar solamente una ley en cada una de estas áreas temáticas (cada una representa el 0,7 por ciento del total de sus iniciativas). Nótese que se trata de temas de considerable relevancia.

³⁹ Según el punto 3 del artículo 104 de la Constitución porteña, el jefe de Gobierno: “Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura”.

Para analizar la escasa participación de la iniciativa del jefe de Gobierno en algunos temas importantes, nos concentraremos ahora en la temática de los proyectos presentados. El objetivo será dilucidar si efectivamente estos temas recibieron escasa atención del ejecutivo (medida a través de la cantidad de proyectos presentados) o si, por el contrario, la poca incidencia de las iniciativas del jefe de Gobierno en algunas áreas tiene que ver con la existencia de mayor “viscosidad” (resistencia de la legislatura frente a las iniciativas del Ejecutivo) en torno a ciertos temas. En el siguiente cuadro se presentan las leyes y los proyectos presentados por el jefe de Gobierno, según el tema⁴⁰:

Cuadro 14
Proyectos de ley presentados y leyes iniciadas por el jefe de Gobierno, por tema

| Temas | Proyectos de ley presentados por el jefe de Gobierno | | Leyes iniciadas por el jefe de Gobierno | | % Leyes / Proyectos |
|----------------|--|--------------|---|--------------|---------------------|
| | N | % | N | % | |
| 1 | 49 | 10,9 | 25 | 16,6 | 51,0 |
| 2 | 55 | 12,2 | 33 | 21,9 | 60,0 |
| 3 | 5 | 1,1 | 1 | 0,7 | 20,0 |
| 4 | 6 | 1,3 | 1 | 0,7 | 16,7 |
| 5 | 2 | 0,4 | 2 | 1,3 | 100,0 |
| 6 | 71 | 15,8 | 27 | 17,9 | 38,0 |
| 7 | 125 | 27,8 | 27 | 17,9 | 21,6 |
| 8 | 7 | 1,6 | 3 | 2,0 | 42,9 |
| 9 | 12 | 2,7 | 6 | 4,0 | 50,0 |
| 10 | 6 | 1,3 | 2 | 1,3 | 33,3 |
| 11 | 4 | 0,9 | 2 | 1,3 | 50,0 |
| 12 | 8 | 1,8 | 3 | 2,0 | 37,5 |
| 13 | 4 | 0,9 | 1 | 0,7 | 25,0 |
| 14 | 16 | 3,6 | 7 | 4,6 | 43,8 |
| 15 | 43 | 9,6 | 4 | 2,6 | 9,3 |
| 16 | 6 | 1,3 | 2 | 1,3 | 33,3 |
| 17 | 13 | 2,9 | 4 | 2,6 | 30,8 |
| 18 | 1 | 0,2 | 1 | 0,7 | 100,0 |
| 99 | 17 | 3,8 | - | - | |
| Totales | 450 | 100,0 | 151 | 100,0 | 33,6 |

Temas: 1. Bienes de la ciudad; 2. Convenios nacionales e internacionales; 3. Derechos civiles y políticos; 4. Desarrollo económico y políticas de empleo; 5. Educación, cultura, ciencia y tecnología; 6. Nomenclatura, homenajes, monumentos, etc.; 7. Impuestos y política fiscal; 8. Justicia y seguridad; 9. Obras públicas; 10. Organismos públicos; 11. Pensiones; 12. Presupuesto; 13. Salud; 14. Tránsito y transporte; 15. Vivienda y planeamiento urbano; 16. Políticas sociales; 17. Medio ambiente y ecología; 18. Legislatura; 99. Otros temas.
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) perteneciente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴⁰ La clasificación utilizada es la misma del Cuadro 13. Véase también la nota 36 y el Cuadro 3 del Apéndice.

Las áreas temáticas que mayor atención recibieron (medida en cantidad de proyectos de ley presentados) por parte del Ejecutivo fueron básicamente cinco. En primer lugar, el tema 7, relativo a impuestos y política fiscal, concentró el 27,8 por ciento de los proyectos presentados (125 de 450). Le siguen: los proyectos sobre nomenclatura urbana, homenajes, monumentos, etc. (tema 6) con el 15,8 por ciento de los proyectos presentados (71 de 450); los 55 proyectos relativos a convenios (tema 2), que constituyen el 12,2 por ciento del total; los que se refieren a bienes de la ciudad (tema 1) con el 10,9 por ciento (49 proyectos); y, por último, los 43 proyectos sobre vivienda y planeamiento urbano (tema 15), que constituyen el 9,6 por ciento del total de proyectos presentados por el jefe de Gobierno. Como se observa, con la única excepción del tema 15, las áreas temáticas que concentraron la mayor cantidad de proyectos de ley presentados coinciden con aquellas que concentraron la mayor cantidad de leyes sancionadas por iniciativa del Ejecutivo.

Respecto al tema 15 (vivienda y planeamiento urbano), vale decir que la cantidad de proyectos presentados (43) contrasta fuertemente con la cantidad de leyes sancionadas (4) de iniciativa del Ejecutivo. Efectivamente, el “grado de éxito” (cantidad de leyes sancionadas sobre proyectos presentados) en esta área es llamativamente bajo (9,3 por ciento) —el más bajo de todos— en comparación con el promedio de “éxito” de los proyectos ejecutivos (33,6 por ciento). De todas maneras, es importante mencionar que de los 43 proyectos presentados por el jefe de Gobierno relativos a temas de vivienda y planeamiento urbano, 28 se refieren a la catalogación con nivel de protección estructural o histórica de inmuebles o distritos. Es decir, casos clásicos de “microiniciativas” que parecerían acercarse bastante a los proyectos “*pour la gallerie*” que menciona Molinelli (1999), refiriéndose a proyectos presentados (en general, por legisladores) para quedar bien con votantes y grupos de interés, sabiendo que tienen pocas posibilidades de ser aprobados⁴¹.

En relación a la gran cantidad de proyectos (125) relativos a política fiscal (tema 7), es importante mencionar que también en esta categoría encontramos numerosos casos de “microiniciativas”: de los 125 proyectos presentados, 110 corresponden a condonaciones de deudas impositivas (casi todas en concepto de ABL) o eximiciones de pago de impuestos a particulares o asociaciones. El “grado de éxito” de estos proyectos (21,6 por ciento) también se encuentra por debajo del promedio general (33,6 por ciento).

Los restantes temas que concentraron la atención del jefe de Gobierno (temas 1, 2 y 6) presentan, por el contrario, un “grado de éxito” que supera holgadamente al promedio general: el 51 por ciento (25 de 49) de los proyectos presentados relativos a bienes de la Ciudad (tema 1), el 60 por ciento

⁴¹ De hecho, en el período analizado solamente 7 leyes que designan distritos (6) o inmuebles (1) como zonas de protección histórica fueron aprobadas (todas ellas iniciadas por legisladores).

(33 de 55) de los proyectos sobre convenios (tema 2), y el 38 por ciento (27 de 71) de los proyectos referidos a nomenclatura, homenajes, monumentos, etc. (tema 6), fueron convertidos en leyes.

Por otra parte, los temas que muestran la menor cantidad de proyectos de ley presentados por el jefe de Gobierno son: el relativo a asuntos de la Legislatura (tema 18), un proyecto; el tema 5 (educación, cultura, ciencia, tecnología), dos proyectos; los temas 11 (pensiones) y 13 (salud), cuatro proyectos; el tema 3 (derechos civiles y políticos), cinco proyectos; y los temas 4 (desarrollo económico y políticas de empleo), 10 (organismos públicos) y 16 (políticas sociales), seis proyectos presentados respectivamente. Como se observa, los cuatro temas anteriormente mencionados que solamente presentaban una ley de iniciativa del ejecutivo (los temas 3, 4, 13 y 18), también presentan un número bajo de proyectos presentados (5, 6, 4 y 1, respectivamente). Es decir, la poca incidencia de la iniciativa del Ejecutivo en estos temas no parece tener relación con la existencia de mayor “viscosidad”, sino más bien con la poca cantidad de proyectos presentados. Los otros temas que recibieron poca atención por parte del Ejecutivo (los temas 5, 10, 11 y 16) concentran, cada uno, solamente dos leyes de su iniciativa.

Por último, volviendo sobre los temas de las leyes sancionadas (Cuadro 14), tres leyes iniciadas por el defensor del pueblo fueron aprobadas: la Ley N° 260 sobre la prohibición de arrojar volantes en la vía pública (tema 4); la Ley N° 437 que introduce una modificación menor en el código de tránsito (tema 14); y la Ley N° 438 sobre estacionamiento para personas con necesidades especiales (tema 16).

Conclusiones

El análisis de la tarea legislativa en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 1997-2000, puso en evidencia cierto grado de conflicto en la relación que se estableció entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual pone en tela de juicio uno de nuestros presupuestos iniciales. Efectivamente, desde la perspectiva adoptada, que atendiendo al papel de los partidos políticos presupone la existencia de disciplina partidaria entre representantes del mismo partido, la presunción estaba a favor de la cooperación y no del conflicto. La mayoría absoluta con que contaba la Alianza UCR-Frepaso en la Legislatura llevaba a pensar que no surgirían mayores inconvenientes en la relación entre el jefe de Gobierno (UCR) y una Legislatura ampliamente dominada por la Alianza UCR-Frepaso (37 legisladores de 60). El análisis de los datos mostró, sin embargo, una realidad un poco más compleja.

La producción legislativa durante el período fue de 500 leyes. El procedimiento de sanción de las leyes fue mayoritariamente ordinario. El análisis de los datos referidos al origen de las iniciativas de ley permitió identificar un fenómeno importante: casi el 70 por ciento de las leyes sancionadas habían sido iniciadas por la Legislatura. Esta elevada participación de los legisladores en la iniciativa legislativa contrasta tanto con los datos a nivel nacional, como con la idea de que, en materia de iniciativa, el ejecutivo lleva la delantera. En general, se presupone que las políticas públicas son iniciadas y lideradas desde el gobierno al tiempo que se espera que el partido de gobierno, la bancada oficial, apoye las iniciativas gubernamentales. El escaso número de leyes iniciadas por el jefe de Gobierno nos llevó a cuestionar esta premisa.

Los datos relativos al tiempo de sanción de las leyes mostraron que las leyes iniciadas por el jefe de Gobierno fueron aprobadas en un lapso de tiempo levemente más corto que aquellas iniciadas por los legisladores. Al indagar sobre el grado de éxito de las iniciativas del ejecutivo pudimos observar que, si bien mayor que el de los legisladores, resultaba bajo en comparación con los datos disponibles a nivel nacional. Otro indicador de conflicto que se analizó fueron los vetos y las insistencias. El dato más relevante que surgió de este análisis fue el hecho de que el veto del jefe de Gobierno se dirigió, fundamentalmente, a controlar iniciativas de los legisladores de la Alianza UCR-Frepaso. Efectivamente, de las 16 leyes vetadas durante el período, 10 habían sido iniciadas por algún miembro de la Alianza. Por otra parte, el análisis temático de las leyes vetadas mostró la relevancia de las mismas. En cuanto a los decretos de necesidad y urgencia, los datos sobre la reacción de la Legislatura frente a estos decretos revelaron una Legislatura firmemente dispuesta a pelear en defensa de sus prerrogativas.

A partir del análisis de estos datos pudimos explorar nuestros primeros objetivos, es decir, estudiar el funcionamiento de la Legislatura y la dinámica de la competencia política. Los datos pusieron en evidencia que la producción legislativa no fue todo lo armoniosa que se hubiese esperado con una distribución de poder tan favorable al oficialismo.

En cuanto a la identificación de las principales áreas temáticas de las leyes sancionadas por la Legislatura en el período analizado (nuestro tercer objetivo), el análisis de los datos reveló algunos aspectos interesantes. El primero de ellos tiene que ver con las denominadas “microiniciativas”. Efectivamente, se trataba de dilucidar si la importante intervención (en términos cuantitativos) en la iniciativa legislativa de la Legislatura, no escondía numerosas “microiniciativas” de escasa relevancia política. Los datos mostraron que las leyes relativas a nomenclatura urbana, donaciones, condonación de deudas impositivas a organizaciones o particulares, etc, constituyen de hecho un porcentaje importante del total. Sin embargo, este tipo de ini-

ciativas no son exclusividad de las leyes iniciadas por los legisladores, por el contrario, en algunos temas se observó que la participación de la iniciativa del ejecutivo en estas “pequeñas leyes” era aún mayor que la del legislativo. En cuanto a la existencia de áreas privilegiadas para la iniciativa legislativa por uno u otro actor, se observó una mayor dispersión en los temas priorizados por la Legislatura, frente al Ejecutivo que concentró su atención en temas específicos. Al indagar sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo, pudimos observar que la escasa participación del Ejecutivo en ciertos temas relevantes (como salud, educación o derechos civiles y políticos) no tenía relación con una mayor reticencia de la Legislatura a aprobar leyes de iniciativa ejecutiva vinculadas con estos temas, sino que obedecía a la escasa cantidad de proyectos presentados.

En suma, el papel desempeñado por la Legislatura resultó más importante de lo que presumíamos en un principio y la cooperación entre las ramas del gobierno resultó menor de lo esperado. Se podría afirmar, a partir del análisis realizado, que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires no puede ser caracterizada como una legislatura del tipo “sello de goma”, ya que la “viscosidad” hallada es importante. Tal vez no sea estrictamente correcto hablar de conflicto entre poderes, pero sin duda el papel de la Legislatura ha sido muy activo e importante y estuvo lejos, a pesar de las mayorías favorables, de ser complaciente con el jefe de Gobierno.

Bibliografía

- Acosta, María Elena (1993). “Gobierno y oposición en el Congreso durante la presidencia de Illia (1963-1966)”, Documento de trabajo N° 120, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Bavastro, Roberto D. (1993). “Gobierno y oposición en la administración de la Ciudad. La interacción partidaria en el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985”, trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba, 4-7 de noviembre.
- Cotta, Mauricio (1982). “Parlamento”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, Tomo II, México D.F., Siglo XXI Editores.
- Cotta, Mauricio (1987). “Il sotto-sistema governo-parlamento”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 17, N° 2, Bolonia.
- De Luca, Miguel (1998). “Los Ejecutivos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las Instituciones Políticas de Gobierno*, Vol. I, Buenos Aires, EUDEBA.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (1998). “La Ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo”, trabajo presentado para el semina-

- rio El Nuevo Milenio y lo Urbano, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre.
- De Riz, Liliana (1994). *Radicales y peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Duverger, Maurice (1992). *Los Partidos Políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). “Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires, abril-junio.
- Goretti, Matteo y Ana María Mustapic (1993). “El Congreso de la transición democrática (1983-1989)”, Documento de trabajo N° 121, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Herzer, Hilda (comp.) (1996). *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados (CEA)-Oficina de Publicaciones del CBC.
- Malamud, Andrés (1997). “La UCR y el PJ en la Legislatura Bonaerense ¿aliados o adversarios?”, en *Boletín SAAP*, Año 3, N° 5.
- Molinelli, N. Guillermo (1991). *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli, N. Guillermo (1995). “Relaciones Presidente-Congreso en Argentina (1983-95)”, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, noviembre.
- Molinelli, N. Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Mustapic, Ana María (2000). “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti (1992). “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 32, N° 126, Buenos Aires, julio-septiembre.
- Mustapic, Ana María y Natalia Ferreti (1995). “El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)”, Documento de trabajo N° 14, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Olivetti, Nino (1982). “Proceso legislativo”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de Política*, Tomo II, México D.F., Siglo XXI Editores
- Orlandi, Hipólito (1998). “Parlamentos y congresos”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno*, Vol. I, Buenos Aires, EUDEBA.
- Pérez, Pedro (1998). “El gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Diálogo y Debate*, Año 2, N° 5-6, México D.F., julio.

- Pérez, Pedro y Hilda Herzer (1990). "Gobierno local", en Chichevsky, Nora, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, GEL, HEDAL.
- Tula, María Inés (1999). "La Ley de Lemas y sus efectos sobre la gobernabilidad del sistema político. Un estudio sobre la provincia de Santa Fe (1991-1995)", Programa de becas UBACyT, Universidad de Buenos Aires.
- Wheare, Kenneth C. (1981). "El ocaso del legislativo", en Blondel, Jean, Maurice Duverger, Seymour Lipset, et al., *El Gobierno: Estudios comparados*, Madrid, Alianza.

Documentos Oficiales

- Boletín de Asuntos Entrados de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Diciembre 1997-Agosto 2000).
- Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (Diciembre 1997-Agosto 2000).
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina (1853, 1994).
- Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (1997).
- Versiones Taquigráficas de las sesiones parlamentarias de Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Diciembre 1997-Agosto 2000).

Palabras clave

Ciudad de Buenos Aires – Poder Legislativo – Producción legislativa – Legislatura – Gobierno de la ciudad

Key words

City of Buenos Aires – Legislative Power – Legislative production – Legislature – Government of the city

Abstract

This article analyses Executive-Legislative relations in the City of Buenos Aires during the time of its first Legislature (1997-2000). The main objectives are: a) to study the Legislature through its legislative production; b) to explore the dynamic of the political competition; and c) to identify the thematic areas that concentrate most of the attention and those that generates most of the conflicts. The results of this research show that the Legislature played an important roll and that the cooperation between the branches of the government was less than expected. The thematic analysis of the laws show: a) a bigger dispersion in the subjects prioritized by the Legislature; and b) that the "little laws" were not exclusively initiated by legislators.

Apéndice

Cuadro 1

Clasificación de los motivos —alegados— de los vetos

- 1. Constitucionalidad:** el jefe de Gobierno veta la ley porque considera que sus disposiciones contravienen normas constitucionales (tanto las de la Constitución Nacional como las de la Constitución de la Ciudad) o vulneran principios (por ejemplo, igualdad o libertad) implícitos en las mismas.
- 2. Competencias-atribuciones:** el jefe del ejecutivo discrepa respecto de la definición de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional.
- 3. Defectos de la ley:** el ejecutivo veta la ley por alguno o varios de los siguientes motivos: contradice la normativa vigente; contiene aspectos contemplados en normas vigentes o en curso; es inconsistente; es imprecisa; no es técnica o administrativamente factible; presenta dificultades de interpretación.
- 4. Diferencia de criterios:** el jefe de Gobierno discrepa con la sanción de la ley debido a: la oportunidad y/ o conveniencia de la sanción de la ley; la autoridad de aplicación; los instrumentos o medios más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley; los tiempos estipulados para el logro de esos objetivos; diferencias en la interpretación de determinados aspectos tratados por la ley.
- 5. Diferencia de políticas:** el Poder Ejecutivo considera, en forma explícita, que la ley se contrapone a sus políticas específicas. Se incluyen también aquí las leyes vetadas con el argumento de que suponen incurrir en gastos excesivos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mustapic y Ferreti (1995).

Cuadro 2

Decretos de necesidad y urgencia, según tratamiento

| FECHA | N° | ASUNTO | ESTADO |
|------------|------|---|-----------------|
| 30/09/1996 | 256 | Desaféctense los inmuebles ubicados en la traza de la apertura de la calle Cortejarena en el tramo comprendido entre las calles Zabaleta y Luna. | Ratificado |
| 10/03/1997 | 284 | Déjase sin efecto la apertura de la calle Ibáñez entre Montiel y José León Suárez, desafectándose las tierras afectadas a ese fin. | Ratificado |
| 29/08/1997 | 1149 | Déjase sin efecto la apertura de la calle Rodolfo Scapino entre Carue y Av. Piedrabuena, desafectándose las tierras afectadas a ese fin. | Ratificado |
| 29/10/1997 | 1510 | Apruébanse las disposiciones de procedimiento administrativo, que entrarán en vigencia a los 60 días corridos desde su publicación en el Boletín Oficial de la ciudad. | Ratificado |
| 29/10/1997 | 1532 | Déjase sin efecto la apertura de la calle Carlos María Ramirez, desafectándose las tierras afectadas a tal fin. | Ratificado |
| 05/11/1997 | 1572 | Ratíficase el artículo 124 de la Ley de Procedimientos Administrativos (la presente ley entrará en vigencia a los 45 días de su publicación en el Boletín Oficial de la ciudad). | Ratificado |
| 24/11/1997 | 1667 | Incorpórase las especialidades de Farmacia y de Instrumentación Quirúrgica a los términos de la Ordenanza N° 43.562. | Ratificado |
| 24/11/1997 | 1668 | Modifícase el texto del artículo 2.1.1.1 trabajos que requieren permiso de obra, del Código de Edificación. | Ratificado |
| 01/12/1997 | 1721 | Institúyese un fondo compensador por fallecimiento, transplante y prestaciones de alta complejidad, para todo el personal del gobierno de la ciudad y su familia. | Ratificado |
| 10/12/1997 | 1780 | Establécese que las infracciones de tránsito podrán comprobarse por medios fílmicos, fotográficos o de video; Modifícase el monto del beneficio por pago voluntario. | Ratificado |
| 16/11/1998 | 2513 | Dispónese el emplazamiento de la obra escultórica del artista Philip Jackson, donada por el Poder Ejecutivo Nacional al gobierno de la ciudad, en la plaza Rubén Darío. | Ratificado |
| 14/11/1997 | 1656 | Creación de la Tasa de Justicia a percibir por actuaciones que tramitan ante el Poder Judicial de la ciudad. | Rechazado |
| 04/06/1998 | 1032 | Prohíbese la venta de bebidas alcohólicas en un radio de 500 metros de los estadios los días de eventos futbolísticos (3 horas antes y 2 horas después de finalizado el partido). | Rechazado |
| 11/03/1999 | 2 | Dispónese emplazamiento obra escultórica donada por artista Francisca Cerda en plaza República de Chile, sita entre Av. Libertador y Tagle. | Rechazado |
| 29/08/1997 | 1151 | Apruébase el reglamento general para la Audiencia Pública que a los fines del artículo 63 de la Constitución de la Ciudad de Bs. As. convoque el Poder Ejecutivo. | Archivado |
| 06/07/1998 | 1276 | Emplázase obra escultórica del artista Dubray donado por la embajada de la República de Venezuela, en la plazoleta sita entre Av. 9 de Julio y Bernardo de Trigoyen. | Archivado |
| 14/11/1997 | 1657 | Necesidad impostergable de introducir modificaciones al régimen de procedimientos en materia de faltas contravencionales. | Derogado |
| 22/10/1997 | 1507 | Modifícase las sección XIII del Título IV del Código de Habilitaciones y Verificaciones. | Sin vigencia |
| 11/03/1999 | 1 | Dispónese emplazamiento obra escultórica donada por Embajada de Grecia y colectividades helénicas de Bs. As, en plaza Grecia. | Sin tratamiento |
| 16/09/1999 | 3 | Déjase sin efecto apertura vía pública a que se refiere Ordenanza N° 24.802, desafectándose las tierras afectadas a ese fin. | Sin tratamiento |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3 Clasificación temática

- 1. Bienes de la ciudad:** transferencia, donación, concesión, afectación, arriendo, venta, enajenación, expropiación y restitución de inmuebles, bienes, activos y patrimonio de y/o para la Ciudad de Buenos Aires. Incluye las leyes relativas a la regulación y reglamentación de los asuntos mencionados.
- 2. Convenios:** incluye la autorización al Poder Ejecutivo a suscribir convenios, así como la aprobación y ratificación de todos los convenios celebrados entre el gobierno de la ciudad y cualquier entidad, independientemente del tema del cual tratase el convenio en cuestión.
- 3. Derechos civiles y políticos:** derechos electorales, de ciudadanía, de nacionalidad, relativos a los individuos y a las organizaciones políticas y civiles.
- 4. Desarrollo económico y políticas de empleo:** legislación laboral, generación de empleo, políticas relativas al comercio y a la industria. Incluye las leyes vinculadas con la iniciativa y el desarrollo empresarial, los emprendimientos cooperativos, mutuales y toda otra forma de emprendimiento económico, todo lo relacionado con el MERCOSUR, el Consejo Económico y Social, el Mercado Central de Buenos Aires, los juegos de azar y destreza y apuestas, el Código de Habilitaciones y Verificaciones, la localización y la radicación de establecimientos industriales, el comercio interior y exterior, pesas y medidas, venta en la vía pública, régimen aplicable al comercio, y fomento y desarrollo del turismo.
- 5. Educación, cultura, ciencia y tecnología:** incluye todo lo relativo a las políticas educativas (programas, planes de estudio, programas de alfabetización, cooperadoras escolares, centros de estudiantes, becas, etc.), las políticas culturales (teatro, cine, museos, etc.), y de ciencia y tecnología.
- 6. Nomenclatura, homenajes, monumentos, etc.:** nomenclatura urbana (denominación de calles, plazas, escuelas, etc.), emplazamiento y construcción de monumentos, celebraciones, homenajes, declaraciones de interés, festividades, institución de días o años especiales o internacionales, v declara-

ción de visitas y ciudadanos ilustres. Asimismo, incluye las leyes relativas a la regulación y reglamentación de los asuntos mencionados.

7. **Impuestos y política fiscal:** impuestos, exenciones, tasas, gravámenes, suspensiones de cobro, condonaciones de deuda impositiva e instrumentos relativos a la política fiscal y financiera del gobierno de la ciudad. Incluye leyes tarifarias y otorgamiento de exenciones o reducciones tarifarias.
8. **Justicia y seguridad:** incluye las leyes relacionadas con la organización del Poder Judicial, en especial el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento, el Ministerio Público, los Códigos Contravencional y de Faltas y Contencioso Administrativo y Tributario, las leyes de procedimiento, la creación o modificación de faltas o contravenciones y las leyes relativas a la seguridad ciudadana.
9. **Obras públicas:** leyes vinculadas con la ejecución, contratación y fiscalización de obras públicas —ya fueren realizadas por la administración directamente o por terceros—.
10. **Organismos públicos:** estructura, administración, y regulación de la Administración Pública, central y descentralizada, y entes reguladores. Incluye la creación de aquellos organismos públicos no susceptibles de una clasificación más específica según otros temas (como justicia, educación, etc.).
11. **Pensiones:** otorgamiento de pensiones a particulares.
12. **Presupuesto:** incluye las normas para su ejecución y las modificaciones.
13. **Salud:** incluye también políticas relativas a la higiene y a la prevención de enfermedades.
14. **Tránsito y transporte:** incluye las leyes relacionadas con los transportes en todas sus variantes, el Código de Transporte y Tránsito, la circulación, el estacionamiento, la carga y descarga, la habilitación de conductores, educación y señalización vial, las escuelas de conductores, las tarifas y playas de trasbordo de cargas, las estaciones terminales, puertos y aeropuertos, la fiscalización y la coordinación de políticas con el Estado Nacional y la provincia de Buenos Aires.
15. **Vivienda y planeamiento urbano:** incluye todo lo relacionado con las políticas de vivienda, inquilinatos y alojamientos no turísticos, seguridad en las construcciones, el Código de

Planeamiento Urbano, el Código de Publicidad, la zonificación urbana, la preservación del patrimonio histórico y cultural urbano, el planeamiento participativo y la fiscalización de obras particulares y catastro.

16. Políticas sociales: incluye las leyes relativas a la protección de sectores de riesgo o con necesidades insatisfechas de diversos tipos, asistencia social a personas necesitadas, políticas para personas mayores, mujeres embarazadas, personas con necesidades especiales, etc. Incluye también lo relativo a la niñez y la adolescencia así como políticas de género y de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

17. Medio ambiente y ecología: incluye todo lo relacionado con el Plan Urbano Ambiental y el Código Ambiental, el ordenamiento y preservación del ecosistema, preservación de parques, plazas, paseos públicos y espacios verdes, saneamiento y recuperación de los cauces de agua, barrido y limpieza, y la evaluación de impactos urbano ambientales.

18. Legislatura: incluye todas las leyes que tienen que ver específicamente con la Legislatura y su personal.

99. Otros temas. Clase residual. Incluye las leyes de difícil clasificación así como también aquellas de poca o nula significación en el conjunto.

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación temática presentada en Mustapic y Goretti (1992).

Democracia y protesta social: un análisis sobre la dimensión social de la democracia

ESTEBAN IGLESIAS

UNR

estebantatiglesias@yahoo.com.ar

Las sociedades democráticas del siglo XX, a partir del otorgamiento del sufragio universal, plantean una relación ineludible entre lo político y lo social. En este tipo de sociedades, la politización de lo social puede originarse desde cualquier ámbito de la sociedad, dejando de existir así un ámbito exclusivo para dicha politización. Asimismo, resulta preciso señalar que la acción colectiva, y las diversas formas en que la misma se expresa, constituye uno de los modos más significativos en que lo social logra politizarse. Los regímenes democráticos del Cono Sur presentan ciertas particularidades respecto de las características que ha asumido la democracia en los países europeos. Una revisión de la literatura producida en estas latitudes durante la década del noventa permite plantear que el concepto “cultura política” resulta ser una vía de entrada relevante para el análisis de las relaciones de mutua incidencia entre democracia y acción colectiva. Efectivamente, dicho concepto tendría la capacidad explicativa de capturar la diversidad de ámbitos desde donde se politiza lo social así como la heterogeneidad de modos y tradiciones políticas que se hallan presentes en las acciones colectivas.

Introducción

¿Desde qué momento lo político y lo social establecen una dinámica regular y permanente en el orden político? ¿Desde cuándo la democracia puede incorporar una dimensión social a lo político en las sociedades contemporáneas? Desde el punto de vista teórico, el Estado democrático es el que dispone y consagra, por su propia forma de funcionamiento, la posibilidad de una dinámica permanente y relacional entre lo político y lo social. Históricamente, desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, a partir de la ampliación de los derechos políticos, la democracia se instala, en tanto modo preponderante que asume la política, en el contexto novedoso de la sociedad de masas. Efectivamente, la ampliación de los derechos políticos a través de la reglamentación del sufragio

universal masculino constituyó un cambio sustantivo en el orden político. Esto fue retratado por diversos autores, entre los que aquí sólo mencionaremos a Bobbio (1989), Rosanvallon (1992) y a Yannuzzi (2007), quienes indican que el Estado liberal, por definición, establecía una separación neta entre lo político y lo social. Claro está que la política era practicada y ejercida por los ciudadanos, los que adquirirían dicha calificación a partir de su condición de propietarios¹. Así es como el Estado liberal terminaba de configurar un escenario político signado por la homogeneidad política y social y cuyo principal lugar de ejercicio del poder político era el parlamento, debido a que éste se constituía en el lugar de producción de la ley y la decisión política. En definitiva, el liberalismo, desde el punto de vista teórico, establece separaciones entre lo político y lo social, haciendo del problema de la igualdad un tratamiento vinculado a lo jurídico y a la oportunidad².

En cambio, en el Estado democrático, por su misma lógica de funcionamiento y por el sentido que asume, resulta complejo separar lo político de lo social. Con la ampliación de la ciudadanía³, las masas ingresan a la política de forma regular y permanente⁴, y con ello todas las diferencias y desigualdades existentes al interior de la sociedad adquieren potencial importancia para la política y el Estado (Yannuzzi, 2007). De acuerdo a esto, desde el punto de vista teórico, en el Estado democrático no resultaría sencillo separar lo político y lo social porque dicha separación atenta contra la definición de sí mismo.

Ante esta nueva realidad, el problema principal que se plantea para el funcionamiento del Estado democrático reside en cómo gestionar y efectivizar la difusión del principio de igualdad cuando el mismo no se puede entender en términos de “igualdad jurídica” ni “de oportunidades” sino, más bien, en términos de “igualdad de resultados”.

¹ Por oposición, los no-propietarios no eran considerados ciudadanos y tampoco tenían la posibilidad de ingresar de forma permanente y regular al espacio político.

² El problema de la igualdad natural ha sido tratado extensamente por los autores denominados contractualistas y, durante el siglo XX, la reflexión de Rawls (1997) es la que corona un tratamiento político en torno al problema de la igualdad en un contexto de democracia. Ciertamente es que en Rawls puede leerse en el segundo principio un intento de abordar el problema de la igualdad en términos de “igualdad de oportunidades”.

³ Con el sufragio universal, el término “ciudadano”, refiere ahora a “toda persona adulta”, más allá de su condición de propietario o no.

⁴ Con esto no se quiere decir que los denominados sectores bajos, populares o las masas, como se lo quiera denominar, nunca hayan participado en política. Una prueba de ello fue la revolución francesa. Sin embargo, resulta preciso establecer diferencias en torno a participaciones esporádicas o excepcionales en la vida política de las que adquieren un carácter regular y permanente.

Como se observa, en este trabajo se asume como punto de partida teórico que la democracia, y el principio de igualdad que la distingue, constituye la vía de entrada en que las diversas formas de lo social podrían politizarse. Esto permitiría pensar que lo social se ha incorporado a lo político en el régimen democrático, formando una parte inescindible, ahora, de su dimensión política. Esto no quiere decir que en los regímenes democráticos efectivamente existentes se haya observado una preocupación o que hayan incorporado la gestión política de lo social. De hecho, a fines de siglo XX, se instala, en términos generales, lo que Rosanvallon (1995) y Castel (1997) han denominado “la nueva cuestión social”, es decir, un nuevo conjunto de desigualdades, de naturaleza diferente a las inequidades anteriores y que tienen que ser gestionadas por los gobiernos democráticos, afectando de modo particular a los individuos.

Este trabajo se propone analizar el conjunto de interacciones entre democracia y protesta social, considerando a la acción colectiva como una parte integral de la dimensión social de la democracia, en un contexto signado por nuevas desigualdades. Asimismo, a partir de la revisión de la literatura sobre América Latina durante la década del noventa, se propone que el concepto “cultura política” se constituya en la principal vía analítica de las diversas formas en que se politiza lo social, abordando, en este sentido, la dimensión social de la democracia⁵.

I. La relación igualdad y libertad en las sociedades del siglo XX

A lo largo del siglo XX la difusión del principio de igualdad no se ha desarrollado del mismo modo en la práctica política, inclusive dicho principio ha asumido diferentes sentidos durante el siglo pasado. Lo cierto es que en este período resulta posible visualizar tres momentos; el primero, vinculado a la concreción de la democracia en un contexto signado por la presencia de masas, el segundo, ubicado a mitad de siglo XX, donde la democracia se liberaliza y, el tercero, localizado a mediados de los setenta y ochenta, con la crisis de los estados de Bienestar.

Como se ha mencionado, hacia fines del siglo XIX e inicios del XX en determinados países de Europa, con diferentes ritmos y velocidades, comienza a producirse la ampliación de la ciudadanía, es decir, se otorga el sufragio universal masculino a todos los ciudadanos adultos más allá

⁵ Este trabajo toma elementos de análisis de la tesis doctoral presentada en el Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política de la UNR. El de la tesis es “Democracia y acción colectiva: construcción teórica de un enfoque politológico a partir de un estudio de caso”.

de su condición de propietarios. Esto, como se ha señalado en la parte introductoria, ha provocado un cambio sustantivo en cómo se concibe la política y en las formas prácticas que ha asumido la misma (Bobbio, 1989; Rosanvallon, 1992; Yannuzzi, 2007). Tal como plantea Rosanvallon “... hay que medir la formidable ruptura intelectual que la idea de igualdad política introdujo en las representaciones sociales de los siglos XVIII y XIX” (Rosanvallon, 1992: 10-11).

Claro está que estas profundas transformaciones, las que terminaron por instalar la democracia en un contexto de sociedad de masas, consagraron una relación regular, permanente y dinámica entre lo político y lo social, donde ambos términos terminan confundándose o donde resulta complicado, en términos analíticos, poder separarlos. ¿Qué se entiende, entonces, por democracia de masas? ¿Cuál es su característica distintiva? Tal como plantea Yannuzzi (2007) resulta ser un orden político novedoso en el sentido en que una tradición teórico-política antigua se instaló en el siglo XX en tanto orden político deseable, en un contexto en el que el gran número emerge como nuevo sujeto de la política. De modo que uno de los problemas principales de las sociedades del siglo XX consistía en cómo efectivizar un tipo de igualdad vinculada en el imaginario político a la participación popular donde la masa y no el ciudadano resultaba ser el nuevo sujeto de la política (Yannuzzi, 2007).

La democracia, en los inicios de la sociedad de masas, se había constituido en el principal modo de justificación del poder al interior del orden político. Esto quiere decir que la misma resultaba ser una construcción ideológica o una creencia a partir de la cual la sociedad se ordenaba políticamente. Esto fue tematizado por Mosca, Pareto, Michels y Weber a través de diversos conceptos: “fórmula política” para el primero, “derivación” para el segundo, “democracia” para el tercero y “dominación carismática” para el último⁶.

¿Cómo funcionaba este principio de justificación del poder? En términos generales, en un contexto de sociedad de masas, la democracia funcionaba gracias a elementos que en la actualidad podrían ser considerados autoritarios. Ciertamente es que la política ya no transitaba por el órgano parlamentario, localizándose, en el Estado democrático, en los liderazgos, en el poder ejecutivo, en la relación que los líderes establecían con las masas y en las organizaciones, particularmente, en los partidos políticos y en los sindicatos. Cabe destacar que, en todo este conjunto de relaciones, primaban procesos de identificación política, los que muchas veces terminaban anulando las libertades individuales. Este pro-

⁶ Yannuzzi (2004) desarrolla en detalle esta idea de la democracia entendida como mito y como “principio de justificación del poder”.

ceso identificatorio es el que ordenaba la relación entre lo político y lo social, donde la minoría que gobernaba sobre el resto de la sociedad lo hacía gracias al ejercicio de determinadas “cualidades” valoradas socialmente y cambiantes a lo largo del tiempo. Efectivamente, tal como dice Pareto (1987), la elite constituye una “aristocracia”, en el sentido etimológico del término, es decir, eran considerados los “mejores”, en referencia a aquellos individuos que reúnen y expresan los elementos considerados de mayor valor al interior de la sociedad.

Con todo, la democracia de masas, en algunos países, no sólo activó elementos autoritarios en el orden político, sino que, en determinados estados de Europa, culminó en experiencias políticas totalitarias⁷. Dichas experiencias constituyeron un quiebre y un punto de inflexión en las teorizaciones sobre la democracia. Esto estuvo consagrado en las teorizaciones de Schumpeter y de Dahl, en las que la democracia se asocia con el liberalismo, en el primer caso, y se liberaliza completamente, en el segundo.

Efectivamente, estos últimos modos de concebir la democracia estaban pensados para aplacar e inhibir los elementos autoritarios que hacían factible la democracia de masas. La reflexión de Dahl constituye un esfuerzo exitoso en este sentido, ya que desde ésta se plantea que en las poliarquías existentes las relaciones de identificación que mantenían los líderes y la ciudadanía constituyen poderosos elementos tendientes a socavar la representación política y la democracia entendida como régimen político⁸.

Finalmente, en los setenta y ochenta se producen profundas transformaciones en el orden político donde no sólo entra en crisis el tipo de democracia y organización política que se estructuró a comienzos de siglo XX sino que, también, aparecen nuevas desigualdades a partir de la reestructuración de lo que se denominó en Europa los estados de Bienestar⁹.

⁷ No tiene mucho sentido incluir la discusión acerca de qué países o Estados-nación concretaron o no este tipo de experiencias políticas. Lo cierto es que como plantea Lefort (1990) existe una relación entre democracia moderna y totalitarismo o entre democracia de masas y autoritarismo de acuerdo con Schmitt (1990).

⁸ La poliarquía, expresión empírica de la democracia, se caracteriza por los siguientes requisitos institucionales: “cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones, ciudadanía inclusiva” (Dahl, 1999: 99).

⁹ Diversos autores han definido y caracterizado este tipo de Estado, que, sin entrar en detalle, consiste en una intervención de carácter regular por parte del Estado en la economía. Esto fue posible gracias a un nuevo pacto político establecido entre los representantes del capital y del trabajo, observándose una relación de compromiso y de reconocimiento entre ambos. La intervención del Estado en la economía tenía como propósito asumir funciones vinculadas a la integración social.

De modo que, en estas dos últimas décadas, por un lado, las relaciones entre democracia y liberalismo tienen que ser reubicadas teóricamente y, por el otro, los cambios en el orden político tienen como resultado la emergencia de nuevas desigualdades, lo que coloca en tela de juicio la relación entre elementos liberales y democráticos de los regímenes existentes.

II. Democracia y acción colectiva en el pensamiento del Cono Sur

Democracia y acción colectiva son conceptos diferentes, que no necesariamente se encuentran relacionados o tienen que suponerse. Aunque, como ya se ha planteado, la democracia, desde fines de siglo XIX y XX, con el otorgamiento del sufragio universal masculino, ha incorporado una dimensión social a lo político y dicha incorporación es de carácter regular y permanente. Claro está que esto no siempre ha sido tenido en cuenta en las reflexiones sobre la democracia y lo mismo ha sucedido con las teorizaciones de la acción colectiva con respecto a la esfera referida a los gobiernos democráticos.

De acuerdo a esto, y para los fines de este trabajo, se ha seleccionado una serie de reflexiones que, por un lado, tematizan la democracia incorporando lo social y, por el otro, planteos vinculados a la acción colectiva y que le otorgan a las cuestiones culturales un lugar relevante a la constitución de las identidades políticas. Claro está que se deja de lado un conjunto importante de autores y de reflexiones que, si bien no se desconocen, no resultan tener afinidad con los propósitos de este trabajo¹⁰.

¹⁰ No se mencionará de modo exhaustivo a la literatura existente sobre democracia en América Latina. Se ha realizado una selección en torno a lo que sería de utilidad para los fines del presente trabajo, el que intenta establecer analizar la dimensión social de la democracia a partir de un diálogo entre lo político y lo social y las diferentes formas de politización que posibilita el Estado democrático. En este sentido, se entiende que existen otros enfoques que no establecen un diálogo entre lo político y social, planteado una primacía de uno de los elementos en cuestión. Efectivamente, esto sucede, por un lado, con visiones que le otorgan una importante autonomía a lo político respecto de lo social; uno de ellos resulta ser la visión de O'Donnell, el que puede enrolarse en la teoría democrática; otro sería el del grupo de investigación que lidera Cheresky, quien utiliza las herramientas conceptuales vinculadas a la "metamorfosis de la representación", idea acuñada por Bernard Manin. Y por otro lado, se encuentran las visiones que enfatizan lo social a partir de enfoques estructuralistas de lo político. Dicha visión, en América Latina se encuentra expresado en las teorizaciones de Atilio Boron (2000, 2003), que tratan sobre los vaivenes de la democracia en América Latina. Tanto las diferencias entre enfoques así como sus potencialidades explicativas están desarrolladas en Iglesias (2005).

Entonces, convendría formular las siguientes preguntas: ¿cómo ha sido planteada la cuestión democrática? ¿Cómo ha sido entendida la acción colectiva? Y finalmente, ¿qué relaciones se han establecido entre democracia y acción colectiva en las reflexiones del Cono Sur?

II. 1. La cuestión democrática

La cuestión democrática en el Cono Sur no siempre constituyó una preocupación ni formó parte de la agenda académica. Tal como señala Lechner (1990) la democracia “como problema” recién se instala en la década del ochenta ya que anteriormente la discusión académica, durante la década del sesenta, giraba en torno a la “revolución”. A su parecer, la cuestión de la revolución no sólo aparece “como una estrategia necesaria frente al dramático subdesarrollo, sino también como una respuesta respaldada por la teoría social” (Lechner, 1990: 17).

Esto cambia en los ochenta, fundamentalmente, porque la democracia se plantea en un nuevo contexto político y social, el que estuvo signado por lo que Lechner ha denominado “nuevos autoritarismos”. ¿Qué sentido tienen estos nuevos autoritarismos en tanto experiencias políticas? Efectivamente, para Lechner los gobiernos autoritarios sucedidos en la década de los setenta en el Cono Sur han intentado combinar algo nuevo: políticas orientadas al libre mercado y represión. Dichas políticas tenían como resultado fundar un nuevo orden político, el que podía ser impuesto mediante mecanismos represivos. Esto implicaba instalar una nueva cultura, ya sea en el orden de las prácticas políticas como en los aspectos simbólicos de lo político.

De modo que la cuestión democrática pudo ser discutida en el Cono Sur cuando, según Garretón (2000), la misma dejó de ser identificada con una experiencia particular de integración social, la de los populismos en América Latina, y a su vez, cuando la cuestión de los derechos humanos ingresó a la agenda política y pudo ser pensada desde los ámbitos académicos. Entonces, y más allá de las diferencias en los diagnósticos, es posible destacar que el desafío de la democracia en el Cono Sur reside en cómo restablecer una cultura política vinculada a lo cívico y, asimismo, cómo se resuelven los problemas relativos a la desigualdad social.

De acuerdo a esto, se observa lo importante que resulta poder rastrear una serie de teorizaciones que logran establecer un diálogo entre lo político y lo social, o relacionar democracia y acción colectiva con el objeto de captar las diversas modalidades en que lo social se politiza. En esta búsqueda, en la literatura sobre la democracia, resulta posible visualizar una línea de reflexión no homogénea en la que se pueden

mencionar a Ansaldi (2003), Garretón (2000), Lechner (1990, 1992), Nun (1995, 2000) y Vilas (2003).

Estos autores, de diferentes modos y con diversos conceptos, logran establecer un diálogo permanente y regular entre lo político y lo social, reconociendo como punto de partida la existencia de nuevas desigualdades, cristalizadas en novedosas formas de exclusión social, tal como la tematizaron Castel y Rosanvallon¹¹. En este sentido, Nun señala que el creciente proceso de pauperización que ha experimentado Argentina y América Latina se refleja en el empobrecimiento de la discusión pública-política (Nun, 2000).

En este nuevo marco social, en primer lugar, Ansaldi aborda esta serie de problemas políticos a partir de la caracterización de tres matrices que modelaron las sociedades latinoamericanas: la plantación esclavista, la hacienda semi-servil y la estancia asalariada. Dichas matrices, para este autor, no sólo constituyen modalidades de organización económica sino, sobre todo, son formas de organización política que involucran un tipo particular de organización social. En torno a la coexistencia de estas matrices en la realidad latinoamericana, Ansaldi señala que los actores sociales —campesinado, burguesía y proletariado— no siempre hicieron o hacen de la democracia política un horizonte deseable, una conquista a lograr.

En segundo lugar, Garretón (2000) desarrolla una perspectiva de la democracia en América Latina en la que opera como punto de inflexión la consideración y la gestión política de la cuestión de los derechos humanos. A partir de ese momento, para este autor, se abre el espacio intelectual para pensar la democracia como concepto y no como un tipo de sociedad o experiencia política en particular ni tampoco como un derivado de cuestiones económicas. En este sentido, señala que la democracia tiene que identificarse con un tipo particular de régimen político. Dicho concepto no resulta ser restrictivo sino más bien una categoría amplia en la que es posible incluir "... al sistema de mediaciones institucionales entre Estado y sociedad que sirve para resolver determinadas cuestiones de la vida social, como la naturaleza del gobierno, la ciudadanía y la regulación institucional de conflictos y enmarcamiento de la acción colectiva" (Garretón, 2000: 74). Asimismo, para este autor el término "democracia" posee dos características, por un lado, la vinculada al componente valórico-normativo, y por el otro, a la del ámbito institucional-práctico, de cuya

¹¹ En referencia a la instalación de la precariedad y a la inestabilidad laboral en tanto formas regulares de la relación entre el capital y el trabajo. Estas nuevas experiencias configuraron una novedosa dinámica de relación entre las categorías de inclusión-exclusión, la que resultó ser decisiva en el orden político.

tensión derivan las diversas visiones y luchas democráticas. Lo cierto es que partir de esta conceptualización de la democracia es posible distinguir diferentes regímenes de gobierno —fascismo, corporativismo, etc.— así como también diversos grados de democratización¹².

En tercer lugar, Lechner se pregunta: ¿cómo lo político no va a representar lo social? Efectivamente, “si la política no es (exclusivamente) autorreferida, sino representativa de lo social, ¿por qué y cómo una cuestión social es reconocida como asunto político e incorporada a la agenda política?” (Lechner, 1992: 135). Esta pregunta teórica no sólo le permite establecer un diálogo entre lo político y lo social, sino que también, con su aplicación a la realidad de las democracias del Cono Sur, le permite ubicar el problema en términos de cultura política. Así, se señala que “por poco que profundicemos los procesos de democratización, constatamos que la génesis de una cultura política democrática es un de los aspectos centrales” (Lechner, 1990: 103). Claro está que, para las preocupaciones de este trabajo, este autor no ensaya una definición de lo que entiende por cultura política ya que se encuentra más interesado en señalar y sugerir un campo de problemas que en ensayar soluciones. Su intención es la de abordar el desafío de “crear una cultura democrática” en un contexto signado por la incertidumbre (Lechner, 1990).

En cuarto lugar, la reflexión de José Nun, quien a partir de diferentes conceptos y teorizaciones ha incorporado al pensamiento político diversas manifestaciones en que lo social se politiza. Efectivamente, Nun ha planteado con recurrencia la necesidad de salir de planteos reduccionistas de lo político, lo cual se encuentra sostenido teóricamente en la noción de “régimen social de acumulación”, el que alude a que las prácticas y el conjunto de ideas que orientan a los agentes se relacionan con la economía, pero a partir de su especificidad. En este sentido, señala que “... contra cualquier lectura funcionalista o reproduccionista, un RSA es siempre heterogéneo y está recorrido por contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflictividad, lo cual pone continuamente en evidencia el papel articulador indispensable que desempeñan la política y la ideología” (Nun, 1995: 76). Con posterioridad, Nun plantea que, en la actualidad, nos encontramos inmersos en un contexto signado por la transformación de la relación entre derechos civiles, políticos y sociales, donde la vulneración de los derechos sociales socava la efectividad de los derechos civiles y políticos.

¹² Con esta definición de democracia, este autor logra incluir la preocupación por la calidad de la democracia, es decir, sobre el desarrollo efectivo de la misma y del funcionamiento de sus instituciones, brindando así una definición amplia de democracia, sin renunciar a establecer un diálogo entre lo político y lo social.

De acuerdo a esto, considera que resulta preciso acotar el gobierno de los políticos y brindarle mayor legitimidad sustantiva al aspecto vinculado a la soberanía popular. Para ello, entiende que hay que recuperar la visión de la democracia de gobierno del pueblo con el objeto de fomentar el debate público sobre el alcance del ejercicio del poder parte de los gobernantes (Nun, 2000). Así es como se plantea que la generalización de los derechos civiles, políticos y sociales puede ser posible multiplicando formas de democracia directa como el referéndum, la consulta popular y el plebiscito. Para este autor "... no existe necesariamente incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa. En sociedades diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una reemplace a la otra, sino que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuáles son los niveles de acción más apropiados para cada una" (Nun, 2000: 172).

Por último, la reflexión de Carlos Vilas coloca sobre el tapete la incidencia de las protestas sociales en las instituciones democráticas, o si se quiere la vinculación de la heterogeneidad social en el orden político democrático. En el plano teórico, Vilas postula que "en las sociedades modernas, la dominación política y las estructuras socio-económicas están sometidas a procesos de determinación recíproca que incluyen la capacidad de la acción política de rediseñar; y no sólo reproducir, sus condicionantes estructurales y culturales. El propio desdoblamiento entre procesos económicos y procesos políticos, típicos del capitalismo, plantea la existencia, en los regímenes políticos, de una virtualidad transformadora de las relaciones sociales y económicas y de los patrones culturales..." (Vilas, 2003: 562-563). Esta afirmación teórica, llevada a los regímenes políticos democráticos existentes, funciona para Vilas de la siguiente manera: "la ampliación de la distancia entre derechos y libertades formales y derechos y libertades efectivas, entre igualdad legal e igualdad de oportunidades, conspira contra la calidad de la democracia y de la ciudadanía" (Vilas, 2003: 571).

En definitiva, esta línea heterogénea de autores, no exhaustiva, resulta ser de utilidad para los propósitos de este trabajo: permite realizar un análisis de la dimensión social de la democracia teniendo como supuesto teórico que las posibilidades de politización de lo social resulta ser múltiple. Así, desde estos enfoques es posible establecer un diálogo entre lo político y lo social, manteniendo la especificidad de cada ámbito y, a su vez, una relación regular y permanente.

II. 2. La literatura sobre la acción colectiva en Argentina

Durante la década del noventa, en Argentina se ha constituido un nuevo actor social y político, cuya lucha ha derivado en la formación de organizaciones permanentes y regulares, los piqueteros¹³. Como bien se sabe, el piquete como medida de fuerza no resulta ser nada novedosa, ya que fue utilizada por chacareros en la década del veinte (Giarraca y Gras, 2001) así como por el movimiento obrero¹⁴ (Lobato y Suriano, 2003). Claro está que el piquete por sí mismo, al menos de forma previa a 1980, no constituía una acción a partir de la cual podía constituirse una identidad política. Sin embargo, con posterioridad, durante la década del noventa, y sobre todo en un contexto donde se cristalizaron profundas transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales, dicho accionar significó un “modo de aparición” y dador de identidad política para aquellos ciudadanos que habían perdido su trabajo en un contexto signado por el desempleo masivo.

En este nuevo escenario político y social, donde ya se operaron transformaciones de largo plazo, es que aparecen teorizaciones tendientes a interpretar qué tipo de acción colectiva se encuentran implementando los ahora denominados piqueteros. En la literatura sobre acción colectiva, orientada a examinar los “piqueteros”, se pueden observar tres líneas de análisis: por un lado, la perspectiva que aplica el enfoque de la movilización de recursos¹⁵, por otro lado, la perspectiva de los movimientos sociales, y por último, la perspectiva de la integración social. Para los fines de este trabajo, que propone la utilización sistemática del concepto de “cultura política” como principal factor explicativo de la diversidad de modos en que lo social se politiza, resultan de vital interés las teorizaciones que inscriben su análisis de la protesta social en la perspectiva de los movimientos sociales y en la de la integración social.

¹³ El fenómeno piquetero que cobró forma en Argentina y que, como plantea Svampa (2005), constituye un caso único en el mundo, ha provocado un gran interés por aquellos que analizan la protesta social, en particular, y la acción colectiva, en general. Por ello, se presta particular atención a la literatura sobre acción colectiva que ha proliferado en Argentina.

¹⁴ El piquete ha sido utilizado por el movimiento obrero constituyendo para el mismo un instrumento subsidiario de la huelga, la que era considerada el mecanismo principal y al que el piquete debía asegurar su efectividad. De acuerdo a esto, el piquete era aplicado para los denominados “rompe-huelgas” no tuvieran éxito en su intento por sabotear el paro.

¹⁵ En Argentina las principales teorizaciones que aplican el enfoque de la movilización de recursos son las de Auyero (2004, 2002), Delamata (2004, 2002), Farinetti (2005, 1999) y Schuster (2005), entre otros.

Las teorizaciones que se inscriben en estas perspectivas resultan relevantes ya que los fundamentos teóricos que relevan son los de Melucci y Touraine, por parte de la perspectiva de los movimientos sociales, y el de Castel, por parte de la perspectiva de la integración social. Lo interesante de estas apoyaturas teóricas reside en que constituyen un análisis que politiza lo social incorporando las cuestiones culturales y las características sociológicas de los sujetos que protestan. Efectivamente, existe una prioridad de lo político, elemento que interactúa con la construcción identitaria y, como resultado de esta interacción, muchas veces, la acción colectiva termina formando organizaciones. Ciertamente es que la organización nunca puede ser previa a la disputa política e identitaria, sino más bien, la consagración de un proceso de carácter político. Las principales referencias teóricas son, de la primera Svampa y Pereyra (2003), Svampa (2005), Scribano (2005), Giarraca y Gras (2001) y, de la segunda, Merklen (2005).

¿Qué términos y categorías ofrecen estas teorizaciones para el análisis de la acción colectiva? En primer lugar, Svampa y Pereyra (2003) y Svampa (2005) consideran que el fenómeno piquetero debe ser entendido en los siguientes términos: “esos conflictos representan el punto inicial en el cual una nueva identidad —los piqueteros—, un nuevo formato de protesta —el corte de ruta—, y una nueva modalidad organizativa —la asamblea—, y un nuevo tipo de demanda —el trabajo— quedan definitivamente asociados, originando una importante transformación en los repertorios de movilización de la sociedad argentina” (Svampa y Pereyra, 2003: 23). De modo que a partir de esta combinatoria de elementos —políticos, identitarios y organizacionales— estos autores proponen el concepto de “lógicas” de acción política. Dicho concepto aplicado al fenómeno piquetero asume tres formas, es decir, tres modos de acción política, encontrándose “lógicas territoriales”, “lógicas político-partidarias” y “lógicas sindicales”¹⁶.

¹⁶ “En primer lugar, las formas de organización de los piqueteros reconocen una impronta sindical marcada ya sea por la intervención directa de sindicatos en la organización de desocupados —como es el caso de la FTV, ligada a la Central de Trabajadores Argentinos— o, simplemente por la presencia de referentes que han tenido una trayectoria de militancia sindical.

En segundo lugar, los partidos políticos de izquierda que han aportado sus estructuras a los movimientos marcan la presencia de otra lógica distinta de organización. Así, el Polo Obrero (dependiente del Partido Obrero, de raíz trotskista), Barrios de Pie (Partido Patria Libre), Movimiento Territorial de Liberación (Partido Comunista Argentino) o el Movimiento Teresa Vive (ligado al trotskista Movimiento Socialista de los Trabajadores), representan ejemplos paradigmáticos en los cuales, la organización de desocupados es subsidiaria de sus orientaciones políticas. Aquí la política en sentido institucional y electoral aparece como un objetivo claro a ser alcanzado.

En segundo lugar, Scribano (2005) con el concepto de “redes de conflictos”, el que alude a un proceso “... que precede y opera como un trasfondo de las protestas que actúan en el tiempo reconvirtiendo y redefiniendo las posiciones de los agentes y el sentido de las acciones. En ese tiempo es importante observar y distinguir los *episodios* del conflicto, la *manifestación* de la acción colectiva y las distintas *expresiones* que asumen las aludidas redes de conflicto. Los *episodios* del conflicto son las acciones donde se concentra la pugna de los intereses y valoraciones en juego que tienen las características de re-orientar la red conflictual. En los episodios los agentes extienden o restringen las áreas de intereses afectados, recomponen las fuerzas de las alianzas que se existen entre ellos, etc., por lo que estos episodios se caracterizan por dejar una “marca” en la orientación del conflicto. Las *expresiones* del conflicto son los resultados de los episodios que concentran públicamente las acciones de los contendientes; mientras que las movilizaciones son acciones colectivas resultado de la redefinición del espacio público de las expresiones del conflicto. En este sentido, la *protesta* puede ser entendida como la interconexión de “momentos” que evidencian la relación entre episodios, manifestaciones y expresiones que involucra la acción colectiva” (Scribano, 1997: 8-9). El concepto “redes de conflictos” resulta ser de alta utilidad explicativa en el sentido que incorpora la dimensión simbólica de la acción colectiva en tanto dimensión constitutiva de la misma y no como algo marginal de ésta. Efectivamente, las “redes de conflictos” constituyen así procesos que generan las condiciones en que se dan las acciones de protesta. Sin embargo, dicha instancia opera como momento necesario a partir del cual se pueda abordar y estudiar las cuestiones simbólicas de la acción colectiva. En este sentido, se destaca que lo importante para Scribano es relevar conceptualmente qué “mensajes” envían a la sociedad y al sistema político así como mostrar los déficit institucionales de éste para la gestión del conflicto que instalan los nuevos protagonistas de las movilizaciones sociales, en este caso, los piqueteros. Estos “mensajes” —concepto que extrae de Melucci— explican el desarrollo y la forma de la acción colectiva y cómo la misma rompe con los límites con que se estructura un sistema social.

En tercer lugar, muchas organizaciones piqueteras se generaron en torno de liderazgos de tipo barrial, en general también con antecedentes militantes, pero desvinculados de las lógicas sindical y partidaria. Por ejemplo, los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) que integraron hasta 2003 la Coordinadora Aníbal Verón o, incluso, los diferentes movimientos de desocupados que se conformaron en el interior del país —como la emblemática Unión de Trabajadores Desocupados (UTD) de General Mosconi en Salta— y que decidieron no integrar ninguna de las grandes corrientes de nivel nacional” (Svampa, 2005: 242-243).

En tercer lugar, Giarraca y Gras plantean que “en las manifestaciones de los individuos, en los antagonismos de sus intereses y en la definición de sus expectativas se requiere la existencia de un ‘nosotros’ capaz de actuar en el límite de un orden social hegemónico y orientar dicha acción a subvertirlo. De ahí que las acciones elegidas en este trabajo no sean aquellas que conocemos como “estrategias de reproducción”, individuales o sociales, sino aquellas otras que pretenden modificar, en algún sentido, un orden social que se vive como opresivo, excluyente o injusto” (Giarraca y Gras, 2001: 121).

Por último, desde la perspectiva de la integración social, Merklen plantea que en el estudio del repertorio de las movilizaciones sociales, la política y el trabajo territorial tienen un peso altamente significativo. Con el concepto “inscripción territorial” de las clases populares logra caracterizarse esto. Porque, para este autor, más importante que captar la novedad en la constitución de un actor social y político, se encuentra interesado en observar la lucha política en torno al territorio que libraron estos sujetos. En este sentido, señala que los piqueteros de hoy son los mismos que usurpaban tierras veinte años atrás (Merklen, 2005). Asimismo, también indica que “la movilización social se organiza sobre la base de una identidad territorial. No sólo porque a menudo son dirigentes barriales quienes la implementan, sino principalmente porque es sobre esta base local que se afirma la participación de los *piqueteros* y se entablan las negociaciones con las autoridades. Estos sectores se movilizan en buena medida sobre la base de barrios organizados” (Merklen, 2005: 74).

En definitiva, las teorizaciones de la acción colectiva que pueden inscribirse en las perspectivas de los movimientos sociales y de la integración social realizan un importante aporte teórico vinculado a cómo determinados modos políticos de acción viejos inciden en prácticas y situaciones nuevas y cómo a partir de dicha fusión se forja un proceso vinculado a la constitución de la identidad política. Esto ha sido caracterizado por Svampa (2005) a través del concepto de “lógicas”, Scribano (1998) con el de “redes de conflictos”, Merklen (2005) con el de “inscripción territorial”. Con estas categorías resulta posible comprender cómo en las movilizaciones sociales coexisten diversas modalidades y sentidos de la acción política así como la especificidad histórica que asumen dichas acciones.

Conclusiones

La democracia, en un contexto signado por la presencia de masas, ha incorporado de forma regular y permanente una dimensión social a la cuestión política, ahora tematizada en las condiciones objetivas que brinda el Estado democrático. Ciertamente, estas condiciones del orden político, que caracteriza a las sociedades del siglo XX, han planteado que la politización de lo social asume una forma diversa y no proviene de un lugar exclusivo de la vida social: la economía, la salud, la cultura, lo jurídico, etc. Entonces, el desafío teórico reside en buscar una interpretación y un marco categorial que dé cuenta y que contemple esta relación regular y permanente entre lo político y lo social en un marco signado por el régimen democrático.

De la literatura revisada y descripta pueden relevarse diversos aportes teóricos de los que, en su conjunto, este trabajo se nutre con el objeto de plantear que el concepto “cultura política” constituiría la principal vía de entrada para el análisis de las diversas formas en que lo social logra politizarse.

La pregunta que inicialmente resultaría pertinente abordar es la siguiente: ¿Qué tiene de novedoso el concepto de cultura política en las ciencias sociales, en general, y en la ciencia política, en particular? Lo cierto es que si bien se ha recurrido a dicho concepto para muchas caracterizaciones, éste no ha sido aplicado de forma sistemática para vincular democracia y acción colectiva, es decir, no ha sido utilizado para realizar un estudio acerca de la principal forma política que asume lo social en democracia. Y esto se observa claramente en la revisión teórica realizada. Por un lado, a este concepto poco se lo menciona en las reflexiones sobre la democracia en América Latina que incorporan la cuestión social. Efectivamente, en Lechner se encuentra un tratamiento relativo a la cultura política. Sin embargo, este concepto se encuentra orientado a la caracterización de la sociedad en general, donde la “cultura política” se halla vinculada a un conjunto de valores cívicos que, al parecer de Lechner, tanto la ciudadanía como los actores políticos tendrían que respetar para que los procesos de democratización en el Cono Sur tengan alguna posibilidad de duración.

De modo que, en términos generales, el aspecto positivo de las teorizaciones sobre la democracia reside en que plantean que lo político no se halla desacoplado de lo social, pudiéndose comprender así que entre estos ámbitos existe una relación de mutua incidencia sin que cada uno de ellos pierda su propia especificidad. Esto se encuentra expresado en los concepto de “régimen social de acumulación eco-

nómica” de Nun, en el de “matrices” de Ansaldi, en cómo entiende lo político Lechner y el lugar otorgado a la cultura política, etc. Estas reflexiones tienen el valor de establecer un diálogo entre lo político y lo social, del que es necesario nutrirse. Sin embargo, el concepto “cultura política” tendría que encontrar un punto específico de aplicación y no estar referido a la ciudadanía en general, porque termina perdiendo especificidad.

Por otro lado, en las teorizaciones sobre la acción colectiva, el concepto “cultura política” tampoco aparece aplicado de forma sistemática. Sin embargo, gracias a estas reflexiones, que se apoyan en la perspectiva de los movimientos sociales y en la perspectiva de la integración social, resulta posible capturar la idea organizada en torno a la existencia de diversas tradiciones de lucha política previas, al interior de la sociedad, con el objeto de examinar la dimensión social de la democracia.

Como se ha señalado, a partir de las distintas perspectivas y categorías planteadas por Svampa y Pereyra (2003), Svampa (2005), Scribano (2005) y Merklen (2004, 2005), este trabajo se ha nutrido para plantear la centralidad del concepto “cultura política”. Con los términos “lógicas”, “redes de conflictos” e “inscripción territorial”, respectivamente, estos autores han podido caracterizar qué formas de acción política viejas han sido utilizadas por diferentes actores sociales en determinados momentos históricos.

En efecto, gracias al conjunto de estos aportes —en referencia a los de las teorizaciones vinculadas a la democracia y los de la acción colectiva— se está en condiciones de plantear que el concepto “cultura política” alude, en primer término, a los diversos modos en los que las sociedades se organizan con el objeto de gestionar sus principales conflictos. En segundo término, remite a cómo dichas formas de resolución de conflictos asumen un carácter político en la medida en que éstas constituyen un “colectivo”, es decir, la elaboración de un destino en común entre los hombres. Claro está que estas dos características resultan ser insuficientes si no contemplamos una dimensión histórica vinculada a la construcción identitaria. De modo que, en tercer término, la constitución de una “cultura” se halla vinculada con una historización de los conflictos que ha caracterizado a cada una de las sociedades, logrando que determinadas formas de resolución de conflictos conformen tradiciones. Dichas tradiciones poseen la cualidad de perdurar a lo largo del tiempo, alojándose así en la historia política de cada una de las sociedades. Finalmente, la cultura política tiene la capacidad de formar parte de la subjetividad de los individuos, permitiéndoles a estos, a su vez, procesar sus propios conflictos para así incorporarse a determinados

“colectivos” cuando los mismos decidan emprender una acción colectiva o resolver colectivamente un problema social.

¿Qué ventajas explicativas y operativas tendría este concepto en estudios que enfatizan la dimensión social de la democracia? En primer lugar, permitiría comprender diversas formas en que lo social se politiza atendiendo las particularidades de dicha politización, en términos de lógicas de acción política, así como atendería la trayectoria de los grupos sociales en cuestión. En segundo lugar, posibilitaría plantear que el concepto de cultura política encontraría un punto específico de aplicación, ya que estaría dedicado al análisis de aquellos grupos sociales que protestan, dejando, por un lado, su carácter universalista expresado en el concepto de ciudadanía y, por el otro, de aludir a un conjunto de valores cívicos distribuidos de igual modo en toda la sociedad. En tercer lugar, lograría captar cómo distintas modalidades de acción política viejas se fusionan, colaborando en la constitución de nuevos actores a partir de activar procesos de construcción política, atendiendo la especificidad tanto de la esfera gubernamental como la de los grupos sociales que protestan. Efectivamente, en estos procesos de construcción política, el concepto de cultura política permitiría comprender un conjunto heterogéneo de relaciones de mutua incidencia entre gobierno y formas de acción colectiva. Esto resulta ser relevante ya que explicaría cómo impactan las políticas públicas en las formas que asume la acción colectiva. En contrario, cuando se analiza la acción colectiva, la esfera gubernamental no aparecería como “mero contexto” o como una esfera desdibujada, sino, más bien, como una instancia decisiva en lo que respecta a la organización de la vida cotidiana de los diferentes grupos que integran la sociedad y que demandan por la efectividad de sus derechos.

Ciertamente, esta relación de mutua incidencia entre democracia y acción colectiva tendría una importante vía de entrada analítica a partir del concepto de cultura política, ya que podría establecerse una interacción entre las concepciones políticas de los grupos que protestan, las que tienen una especificidad ineludible y que, asimismo, tienen que ser explicadas por la trayectoria política de los grupos en cuestión y por la influencia de las políticas públicas y las decisiones gubernamentales.

Bibliografía

- Ansaldi, Waldo (2003). “Democracia de pobres, democracias pobres, pobres democracias”, en *Temas y debates*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Auyero, Javier (2002). “Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 166, Buenos Aires, julio-septiembre.
- Auyero, Javier (2004). *Vidas beligerantes*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Boron, Atilio (2000): *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Boron, Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Flacso.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Falcón, Ricardo (1993). “Políticas neoliberales y respuestas sindicales (1989-1992)”, en Moreno, Omar (comp.) *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert/Legasa.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.
- Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Libros del Roja/Eudeba.
- Delamata, Gabriela (2002). “De los estallidos provinciales a la generalización de la protestas en argentina”, en *Nuevas Sociedad*, N° 182, México D.F.
- Farinetti, Marina (1999). “¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”, en *Trabajo y Sociedad*, Vol. 1, N° 1, Santiago del Estero, junio-septiembre.
- Farinetti, Marina (2005). “Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: indagación sobre el significado de una rebelión popular”, en Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardaccione y Sebastián Pereyra (comps.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, HomoSapiens.
- Giarraca, Norma y Carla Gras (2001). “Conflictos y protestas en la Argentina de finales de siglo XX, con especial referencia a los escenarios regionales y rurales”, en Giarraca, Norma et al., *La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza.

- Iglesias, Esteban (2005). "Las interacciones entre democracia y nueva cuestión social", en Fernández, Arturo (comp.) *Estado y relaciones laborales. Transformaciones y perspectivas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Lechner, Norbert (1990). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, Norbert (1992). "¿La política debe y puede representar a lo social?", en Dos Santos, Mario (comp.) *Qué queda de la representación política*, Argentina, Nueva Sociedad.
- Lefort, Claude (1990). *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Lobato, Mirta y Suriano, Juan (2003). *La protesta social en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México D.F., El colegio de México.
- Merklen, Denis (1991). *Los asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestros*, Buenos Aires, Catálogos.
- Merklen, Denis (2004). "Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción", en Revista de estudios sobre el cambio social *Laboratorio/n line*, Año IV, N° 15, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Michels, Robert (1984). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Mosca, Gaetano (2004). *La clase política*, Selección e introducción de Norberto Bobbio, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Nun, José (1995). "Populismo, representación y menemismo", en AA.VV., *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El cielo por Asalto.
- Nun, José (2000). *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Pareto, Vilfredo (1987). *Los sistemas socialistas*, Madrid, Alianza.
- Rosanvallon, Pierre (1992). *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, Buenos Aires, Instituto Mora.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- Rawls, Jon (1997). *Liberalismo político*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl (1990). *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.
- Schumpeter, Joseph (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folios.
- Scribano, Adrián (2005). "Catamarca: Una narración de la Protesta Social en los años '70", en Scribano, Adrián, *Itinerarios de la protesta y del conflicto social*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados.

- Schuster, Federico (2005). “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster, Federico, Francisco Naishtat, Gabriel Nardaccione y Sebastián Pereyra (comps.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Touraine, Alain (1995). *La producción de la sociedad*, México D.F., Universidad Nacional de México.
- Touraine, Alain (1987). *El regreso del actor*, Buenos Aires, Universitaria de Buenos Aires.
- Vilas, Carlos (2003). “Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social: la crisis argentina de 2001”, en *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 3, Buenos Aires.
- Weber, Max (1991). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (2007). *Democracia y sociedad de masas. La transformación del pensamiento político moderno*, Rosario, Homo Sapiens.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (2004). “El mito democrático. Un análisis de los componentes no-rationales de la conducta política”, en *Temas y Debates*, Año 8, N° 8, Facultad de Ciencia Política y RRII, Rosario, UNR.

Palabras clave

Democracia – acción colectiva – cultura política – piqueteros – Argentina

Key words

Democracy – collective action – political culture – piqueteros –Argentina

Abstract

From the bestowal of universal suffrage, the 20th century democratic societies shown an unavoidable relationship between the political and the social. The politicization of the social in these societies may originate from any field of society; stop being an exclusive field for such politicization. Likewise, it is accurate to point out how the social achieves the politicization throw collective action, including the several forms in with collective action expresses itself. The Southern Cone democratic regimes present some differences with the characteristics that European democracies have assumed. A review of the literature made during the

'90s allows the approach to “political culture” concept as a relevant way for the analysis of mutual effect relations between democracy and collective action. Indeed, “political culture” may have the ability to explain the different fields from where the social is politicized as the heterogeneous ways and political traditions that are found in collective actions.

Una democracia en época de elecciones. Gestión electoral y ciudadanía: el caso de Mendoza

WALTER JOSÉ CUETO
UNCuyo
wcueto@fcp.uncu.edu.ar

ALICIA MARCELA BALLABIO
UNCuyo
mballabio@fcp.uncu.edu.ar

El artículo analiza la gestión electoral de los comicios legislativos del 23 de octubre de 2005 en la Provincia de Mendoza, y las opiniones de la ciudadanía expresadas en lugar de la votación. La evidencia muestra grandes dificultades organizativas y fuerte descontento de la ciudadanía. Se concluye la necesidad de que las autoridades implementen la normativa y la logística para que las elecciones puedan considerarse libres y limpias.

“El medio más poderoso y tal vez el único que nos queda para interesar a los hombres en la suerte de su patria, es hacerles participar en su propio gobierno”

(ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA*, 1835).

Las elecciones del 23 de octubre de 2005 fueron de renovación legislativa y en el caso de la Provincia de Mendoza tuvieron dos características adicionales: no había renovación de senadores nacionales y había que someter a la consideración del electorado la reforma al artículo 151 de la Constitución de la Provincia, referido a la remuneración de los jueces. El padrón alcanzó la cifra de 1.086.168 electores, que representaba al 4,16 por ciento del país¹. Se votó para elegir candidatos a Diputados Nacionales (5) Senadores (19) y Diputados provinciales (24) y Concejales (98) de los dieciocho municipios.

¹ El padrón estaba integrado por 561.977 mujeres y 524.191 varones, y el total nacional fue de 26.098.099 electores, según datos producidos por la Cámara Nacional Electoral. El dato sobre cantidad de electores para Mendoza tuvo un leve incremento en la publicación del escrutinio definitivo: 1.092.163 electores hábiles, incluyendo argentinos en el exterior (Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior).

La oferta electoral total en Mendoza estuvo integrada por 16 agrupaciones políticas², entre las cuales se concretaron tres alianzas electorales, una en torno a la Alianza Frente para la Victoria (Partido Federal y Polo Social), otra centrada sobre la Unión Cívica Radical (Partido Intransigente y Fiscal) y la tercera sobre el Partido Demócrata (Recrear). No obstante, durante la etapa preelectoral aparecieron sólo cinco agrupaciones en activa competencia, en abierta confrontación, con posibilidades de obtener bancas, y reconocidas en general con esa potencialidad por los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil: las tres tradicionalmente mayores —radicales, justicialistas y demócratas— que finalmente lograron concentrar el 77 por ciento de los votos y dos “nuevas” —ARI y Todos— que representaron casi un 16 por ciento. De todos modos aunque el ARI no logró ingresar en la categoría Diputados Nacionales, sí lo hizo en Senadores y Diputados provinciales y en Concejales en algunos municipios.

El recurso técnico básico para el desarrollo de este estudio fue un ejercicio etnográfico³ que se realizó en seis establecimientos escolares de los departamentos del Gran Mendoza (Capital, Godoy Cruz, Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú) en los que la observación se centró en la recuperación de información sobre el desarrollo del acto electoral, el cumplimiento de la normativa vigente, la actuación de las autoridades electorales, de las fuerzas de seguridad, de las agrupaciones políticas, y el comportamiento y actitudes de los votantes, tanto en el interior como en el exterior de los establecimientos y observando no sólo las prácticas legales sino también las informales de los diferentes actores. Complementariamente se han utilizado entrevistas, documentos oficiales e información periodística.

En una elección democrática son numerosos y variados los factores que pueden analizarse; sin embargo en esta oportunidad nos interesan dos: el estado de la ciudadanía expresada empíricamente en términos de electores y la gestión electoral, especialmente la del día del comicio. Es decir que hemos concentrado el esfuerzo y nos interesa evaluar el déficit electoral —su nivel de calidad, si lo queremos expresar en positivo— en términos de

² U.C.R., Intransigente, Federal, Humanista, ARI, Recrear, Socialista, Unión y Libertad, Demócrata, Fiscal, Polo Social, Movimiento por el Socialismo y el Trabajo, Juntos por Mendoza, Todos, Del Obrero y Alianza Frente para la Victoria.

³ La etnografía electoral supone una modalidad de observación directa y sistemática mediante la cual se registran comportamientos, conductas y acciones de los actores involucrados en el proceso electoral. La realidad que importa es la que las personas involucradas perciben como significativa. Es una técnica que produce o genera datos descriptivos que se extraen de la conducta observable y de las propias expresiones —habladas o escritas— de las personas. La observación busca captar la calidad de las prácticas ciudadanas como expresión central de la vida democrática, como así también la de los partidos y de sus líderes y el estado de desarrollo de sus instituciones.

ciudadanía y de gestión. Dicho análisis como ya lo hemos anticipado, lo haremos sobre una elección de medio tiempo y desde un caso a nivel subnacional.

¿Qué perfil tiene una elección legislativa? En general, parecieran ser las elecciones menos atractivas para los electores —habitualmente es fuerte la caída del presentismo electoral— dado que lo que está en juego son sólo cargos legislativos, aunque sean tanto de jurisdicción nacional, provincial como municipal. Y para el gobierno es un problema porque le impone un desafío de control social a mitad de gestión, le exige atender cambios, aspiraciones e intereses dentro de la elite gobernante y revisar el estado de las alianzas y sus relaciones con la oposición. Es de medio tiempo pero plantea una auditoría tan exigente como la de fin de mandato ejecutivo.

¿Qué características tiene una elección en una provincia y cuántos niveles jurisdiccionales se articulan en ese espacio subnacional? Como ya ha expresado Carlos Gervasoni (2005: 92): “en países federales el poder político es ejercido dentro del mismo territorio por al menos dos niveles de gobierno con legitimidad electoral —para simplificar deja afuera el nivel municipal— y esto significa que un ciudadano pertenece a regímenes diferentes, teóricamente posible que uno sea democrático y el otro no”. Y agrega, “...en su trabajo cotidiano el gobierno federal, la provincia —y podemos incluir el municipio— se pueden considerar como estados casi diferentes. Tienen diferentes autoridades elegidas, diferentes partidos en el gobierno, burocracias diferentes, distintas jurisdicciones políticas y distintos presupuestos ... el nivel general de democracia gozada por un ciudadano es función de las características de ambos regímenes, pero esto no implica que la democracia no se pueda definir y ser medida independientemente en cada nivel” (Gervasoni, 2005: 93) Pero además, dada la problemática que abordamos, es posible señalar que en el mismo espacio subnacional —la provincia— se articulen simultáneamente los procesos electorales, tanto de categorías nacionales como provinciales y municipales.

Las elecciones desde la gestión electoral y la ciudadanía

Definido el espacio institucional y jurisdiccional del caso en estudio, desarrollaremos algunos conceptos y herramientas útiles para el análisis sistemático de tres dimensiones básicas en una democracia⁴: elecciones, ciudadanía y gestión electoral.

⁴ En coincidencia con el criterio que suele utilizar O'Donnell, tomaremos a los conceptos de régimen democrático, democracia política y poliarquía como expresiones de uso equivalente.

Con mucha frecuencia los autores reconocen que “las elecciones son uno de los procesos políticos más importantes en una democracia” (Anduiza y Bosch, 2004: 63) “(son)...la savia de las instituciones democráticas y constituyen dispositivos esenciales de las democracias representativas aunque a veces la distinción entre democracia real y democracia formal tienda a desvalorizarlas (Cheresky y Pousadela, 2004: 13-14) pretendiendo instalar una idea negativa o de debilidad congénita en el componente democrático-electoral. En un sentido similar se ha afirmado que “un régimen democrático es aquel en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logran mediante elecciones que son a la vez limpias e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados” (O’Donnell, 2003: 36-37).

A través de los procesos electorales los ciudadanos expresan sus preferencias para decidir quién o quiénes ocuparán cargos representativos y ejecutivos. Las elecciones son en definitiva métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos. La selección a través de un proceso electoral tiene una validez, un reconocimiento y una legitimidad democrática especiales ya que permite que todos los ciudadanos —por lo menos en teoría— participen en la decisión a través de un procedimiento explícito y reconocido para seleccionar representantes, presidentes, autoridades provinciales y locales. Conforme los procesos de democratización más se consolidan, “la vía de influencia formalmente más importante es el canal electoral, que se caracteriza por tener derechos de participación formalizados y reglas estandarizadas o igualitarias de representación” (Anduiza y Bosch, 2004: 64). Si la democracia representativa se basa en la libre elección de autoridades políticas, es necesario que los ciudadanos puedan formular y expresar sus preferencias con libertad y que estas preferencias políticas sean valoradas de igual forma por el gobierno. Para que se cumplan las condiciones de la democracia representativa más allá del sufragio universal, secreto e igual, es necesario que las elecciones cumplan una serie de requisitos que aunque en el plano teórico están relativamente claros; en la realidad resultan más difíciles de cumplir” (Anduiza y Bosch, 2004: 69).

Con respecto a la *formulación de las preferencias* ciudadanas, las elecciones deben ser libres y competitivas y bajo las siguientes circunstancias: a) los ciudadanos deben disponer de información plural e independiente sobre las distintas alternativas existentes. Esto es lo que supuestamente deben hacer los medios de comunicación y especialmente los partidos y sus candidatos durante las campañas: b) si las opciones no satisfacen, el ciudadano debe poder proponer su propia alternativa, en la medida que disponga de

libertad de oposición, expresión y crítica; y c) la elección debe hacerse entre candidatos que compiten por el voto en igualdad de condiciones, sin fraude ni manipulación, tanto en la distribución de recursos como en el acceso a los medios de comunicación, entre otros (Anduiza y Bosch, 2004).

Con respecto a la *expresión de las preferencias* las elecciones deben ser justas: a) el proceso debe cumplirse en libertad, sin coacción y sin manipulación y la mayor garantía es la posibilidad del recuento público de los votos; b) las preferencias de cada ciudadano deben considerarse en términos de igualdad —una persona un voto— y sin discriminación de ningún tipo; c) dado que las preferencias no son estables en el tiempo, que las elecciones sean periódicas; d) que todas las reglas del proceso electoral estén claramente preestablecidas y que exista una instancia independiente para dirimir los conflictos que puedan surgir (Anduiza y Bosch, 2004).

Consecuentemente, para que las elecciones sean libres y justas son necesarios los siguientes requisitos que configuran el proceso: a) convocatoria periódica, b) neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral, c) libertad de expresión, oposición y asociación, d) libertad de sufragio activo y pasivo, e) sufragio universal, igual y secreto, f) igualdad en el acceso de los candidatos a los recursos, g) información plural e independiente, h) ausencia de fraude, manipulación y coacción e i) instancia independiente para dirimir los conflictos. De un modo semejante aunque quizás algo más analítico también podría decirse que las elecciones en una democracia son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas y aquellos que votan son los mismos que tienen derecho a ser electos: son ciudadanos/as políticos/as. Todos estos atributos o requisitos integran lo que se ha dado en llamar “elecciones limpias” que además exigen ser institucionalizadas para hablar de democracia (O’Donnell, 2004). Y elecciones limpias e institucionalizadas son entonces “elecciones de calidad”.

Si las elecciones cumplen estos requisitos, desarrollan al menos tres funciones básicas: producen representación, gobierno y legitimidad (Anduiza y Bosch, 2004). En general las elecciones sirven más para decidir quién gobierna que cómo debe hacerlo, ya que los programas electorales y los candidatos no son compromisos vinculantes. Son sólo un factor entre los muchos que influyen en las políticas que efectivamente se llevan a cabo, porque la necesidad de alcanzar compromisos y las limitaciones en el margen de acción de los gobiernos son argumentos habituales para justificar desviaciones a las promesas incluidas en los programas. En todo caso las elecciones competitivas son deseables para que favorezcan la sensibilidad de los candidatos a las demandas del electorado. En el caso que evaluamos es frecuente constatar empíricamente que las ciudadanas y ciudadanos son concientes de esta capacidad ante la instancia electoral.

Las elecciones tienen un importante componente ritual: son consideradas la fiesta de la democracia. Se trata del procedimiento considerado más adecuado para determinar quién debe gobernar y obtienen su legitimidad democrática precisamente por su carácter participativo. La elección directa es la forma de elección que confiere más legitimidad a un cargo político si es libre y justa. La legitimidad producida por las elecciones facilita la eficacia porque reduce la necesidad de dedicar recursos para asegurar la obediencia de la gente (Anduiza y Bosch, 2004). Las elecciones también fortalecen a las elites políticas y favorecen la estabilidad y una transferencia fluida del poder: es difícil —aunque no imposible— que la gente se rebelde contra opciones que ha contribuido a definir a través del voto. Para las elites es preferible una participación controlada a través de las urnas que una revuelta incontrolada. Pero las elecciones legitiman no sólo al gobierno electo, sino también a la propia oposición y al sistema político en su conjunto. La participación y la aceptación de las reglas de juego electoral hacen que todos acepten el resultado, por mucho que no coincida con sus expectativas e intereses, descartando la violencia para resolver los conflictos. Las minorías son respetadas, entre otras cosas, porque siempre pueden convertirse en mayorías (Anduiza y Bosch, 2004).

Durante las elecciones se intensifica de manera muy importante la comunicación entre políticos, partidos y ciudadanos. A través de las campañas electorales los electores pueden obtener la información necesaria para decidir la orientación de su voto, según las propuestas de los partidos y la agenda política. Los políticos y los partidos también se vuelven más perceptivos y sensibles a las demandas de los ciudadanos. Las elecciones pierden fuerza como elemento legitimador porque a) las opciones políticas que concurren a las elecciones son cada vez más parecidas, no se encuentran diferencias significativas entre propuestas y candidatos y el resultado en consecuencia es en cierto punto indiferente; b) hay cada vez más cuestiones que no se deciden en el ámbito electoral —han salido de la esfera puramente política para pasar a un terreno más técnico— donde la responsabilidad política de las decisiones es más difícil de establecer (Anduiza y Bosch, 2004).

Aunque la noción de ciudadanía que nosotros asumimos abarca un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales, en este trabajo hemos optado por su alcance restringido ya que básicamente nos interesa evaluar el comportamiento ciudadano en su rol de elector, ejerciendo algunos de sus derechos políticos básicamente el día del comicio.

En la implementación del proceso electoral es frecuente que se asuma como un supuesto dado la organización/gestión del mismo, cuando en rea-

lidad es un factor altamente inestable y suele ser el responsable operativo directo de muchos fracasos o déficits del mismo. Además, es importante señalar que la gestión en una elección como en cualquier proceso organizativo, supone siempre y sustancialmente un “hacer”. La gestión electoral es el hacer de la organización electoral, el conjunto de acciones que se realizan para facilitar la movilización de todos los actores y recursos. Es decir que la gestión tiene un compromiso directo y activo con la acción. Su común denominador es el hacer: saber hacer, querer hacer, poder hacer. Lo sustancial de ese hacer es la combinación y articulación de los factores de los que dispone la organización para alcanzar las metas. La gestión electoral entonces es la suma de actividades formales o no que exige el proceso para concluir en el día del comicio, que expresa el momento de máxima densificación del mismo.

Algunas características del proceso electoral de octubre

Veamos en primer lugar qué estrategias utilizaron los partidos políticos de Mendoza para seleccionar a sus candidatos⁵. En la UCR, el PJ, el PD y el ARI podemos extraer un denominador común en el proceso de selección de candidatos: la puja de poder estuvo sustentada en la “lealtad facciosa”. En los cuatro prevaleció el “acuerdo” ya que se consideraba contribuía a la unidad partidaria en época preelectoral, pero en realidad la búsqueda de consenso revelaba la puja por posiciones de poder al interior de cada partido. Las elecciones internas abiertas o cerradas sólo fueron utilizadas para complementar los acuerdos. Según el partido se presentaron diferentes matices.

En la Alianza Frente para la Victoria (PJ) los candidatos que encabezaban las listas fueron seleccionados a partir del acuerdo de líderes en Buenos Aires, lo cual provocó mucho malestar en las bases partidarias que consideraban que el Justicialismo había tenido un mal desempeño en las elecciones anteriores precisamente por esa razón. En la UCR, innumerables especulaciones en torno a una posible alianza entre el Presidente Kirchner y el Gobernador Julio Cobos generaron conflictos internos entre este último y el Diputado Nacional Roberto Iglesias. Se consensuó cómo se conformarían las listas: “El armazón es el siguiente: el primer lugar para la lista de diputados nacionales quedará reservada para que la defina Cobos. Y el segundo lugar será para Iglesias” (diario *Los Andes*, 19/5/2005). El gobernador desig-

⁵ Este tema ha sido indagado y trabajado originalmente por Anabella Abarzúa Cutroni en un documento que preparó sobre “La selección de candidatos para las elecciones legislativas de octubre de 2005 en Mendoza” durante el curso de Análisis Electoral 2005, Mendoza, diciembre de 2005.

nó como primer candidato a Alfredo Cornejo (uno de los artífices de la buena relación de Cobos con Buenos Aires) y en segundo lugar, Iglesias designó a Silvia Lemos. En tercer lugar, luego de la pulseada entre “Causa” y “los Territoriales” pudo más la influencia del Vicegobernador Jaliff y se designó al representante de Causa, Jorge Albarracín. El reparto de las demás candidaturas provocó numerosos conflictos⁶ y aunque se trató de evitar las internas, se realizaron por la insistencia del sector liderado por Fernando Armagnague (Nuevo Rumbo) y finalmente Convergencia prevaleció sobre las demás líneas internas del partido.

La selección de candidatos de los partidos analizados se llevó a cabo a partir de la puja por las posiciones de poder al interior de los partidos, el medio predilecto⁷ para dirimir dicho conflicto de poder fue el acuerdo, concebido como una instancia de diálogo que lleva a la unidad del partido, pero en realidad es una instancia de “rosca” política en donde cada línea interna midió sus fuerzas. El elegido se distinguió básicamente por su lealtad: en el PJ fue la lealtad al kirchnerismo, en la UCR al Gobernador o a Iglesias, en el PD el mismo líder se autodesignó candidato y en el ARI la lealtad se tradujo en un compromiso ético-ideológico con la cruzada moral de Elisa Carrió. Luego, el marketing político adaptaría el candidato a los “reclamos” de la opinión pública para que captara el voto especialmente de los extrapartidarios. Se buscaba resaltar la imagen positiva, como en el caso de De Marchi a partir de su gestión en Luján, o en el caso de Leiva por su desempeño como juez. O se buscaba asociar el candidato a la imagen positiva de quien lo respaldaba y recomendaba como lo mejor para su gestión. A Cornejo se lo asoció a Cobos, bajo el lema “La gente de Cobos” y a Thomas se lo asoció a Kirchner.

La selección de candidatos no siempre privilegió la capacidad y la autonomía de los candidatos en relación al cargo al que aspiraban, ni que tuvieran un programa legislativo para llevar a cabo. Fueron más determinantes las vinculaciones, las pujas de poder y la imagen. De todos modos se acudió a la participación ciudadana, cuando los acuerdos electorales no maduraron y el tiempo para cerrar listas se agotaba. Y aún en esos momentos se hacían esfuerzos para unificar listas.

⁶ "La candidatura de Cornejo posibilitó que los radicales empezaran a diagramar las listas para la Legislatura. En el primer distrito las cabezas de listas serán para la Convergencia y los segundos lugares para Causa. En el segundo habrá un equilibrio entre los intendentes de la zona Este. En el tercero las cabezas serán para Godoy Cruz y Tunuyán y en el cuarto habrá una equidad entre Territoriales y la Convergencia" (diario *Los Andes*, 2/7/2005).

⁷ Debe tenerse en cuenta que los medios de selección son complementarios, cuando las instancias de acuerdo se agotan y se acerca la fecha de cierre de listas se recurre a las elecciones internas abiertas o cerradas. El único partido que utilizó sólo el acuerdo como medio para seleccionar sus candidatos fue el ARI.

Finalmente, aunque durante la campaña se resaltó con frecuencia el recambio generacional que expresaban los candidatos y en particular las mujeres⁸, que invariablemente aparecían en segundo término, fue sólo una verdad a medias. Es cierto que en un alto porcentaje se trataba de “caras nuevas” para la mayoría del electorado, pero no significaba que fueran personas extrañas a la vida partidaria y menos aún a la pública. En general era profesionales, docentes universitarios y dirigentes políticos que venían de cumplir o estaban cumpliendo funciones diversas: ministros provinciales, presidentes de organismos nacionales, intendentes, legisladores provinciales, ex legisladores y concejales, entre otros.

En segundo lugar, ¿cómo se vincularon las agendas electorales⁹ partidarias con la ciudadanía durante la campaña?¹⁰ El 8 de agosto de 2005, con el cierre de las internas partidarias, se inició formalmente la campaña electoral. Los partidos comenzaron con situaciones muy dispares y los principales candidatos utilizaron consignas cortas y concretas que repitieron hasta el cansancio durante toda la campaña. En la UCR —el oficialismo provincial— los responsables iniciales de elaborar la agenda fueron Cesar Biffi (Intendente de Godoy Cruz) como Jefe de Campaña, Julio Cobos y Juan Carlos Jaliff (Gobernador y Vice de la Provincia) y Alfredo Cornejo (ex Ministro de Seguridad), el candidato a Diputado Nacional en primer término. La consultora durante toda la campaña fue la de Gustavo Videla¹¹. Los ejes que sustentaban la agenda electoral eran la obra pública, el retorno de la Caja de Jubilaciones a la provincia, la reforma del Art. 151 de la Constitución provincial, la clara identificación de los candidatos con el titular del ejecutivo provincial, y fundamentalmente, plebiscitar la gestión del gobernador.

El PJ colocó al frente del equipo de agenda a un histórico miembro del partido, Juan Marchena, que trabajó junto a Enrique Thomas (Presidente del Instituto Nacional de Vitivinicultura), candidato a Diputado Nacional en primer término y a Adolfo Bermejo (Intendente de Maipú), Presidente del Partido Provincial, con el asesoramiento de la consultora cordobesa Brokers. Los ejes de la agenda resaltaban la esencia popular y de justicia

⁸ Nos referimos básicamente a las candidaturas de Susana Genem (PJ), Nelly Gray de Cerdán (PD) y Silvia Lemos (UCR). Los partidos promocionaron sus candidaturas como candidatas independientes, que estaban fuera del núcleo activo de las organizaciones partidarias.

⁹ El armado y gestión de la agenda es uno de los instrumentos políticos más desafiantes en un proceso eleccionario y habitualmente es un espacio que se encuentra muy cerrado al ámbito partidario y aún dentro de él.

¹⁰ Este aspecto fue indagado y trabajado originalmente por Alberto Molina en un documento que preparó sobre “La agenda electoral de los partidos y la ciudadanía en las elecciones de octubre de 2005 en Mendoza” en el curso de Análisis Electoral 2005. Mendoza, diciembre de 2005.

social del peronismo, hacer conocer a Thomas y sus virtudes, criticar la gestión de Cobos e identificar sus candidatos con el presidente de la nación.

Todos los miembros y colaboradores que integraron los equipos de campaña eran dirigentes reconocidos, con trayectoria activa y regular en sus respectivos partidos y con fuerte compromiso. Era un ambiente de gladiadores, acompañados por consultoras contratadas.

Si bien las actividades de agenda, en la mayoría de los partidos, se ajustaban diariamente¹², hubo cambios de estrategia electoral importantes en el lanzamiento, durante el desarrollo de la campaña y en los últimos veinte días¹³. Tanto el radicalismo como el justicialismo anticiparon el lanzamiento, uno en un acto de homenaje al ex gobernador Llaver, donde Cobos instó a los presentes a “salir a decirle a la gente que se vota por la continuidad de su gobierno...” y el otro en un acto de rendición de cuentas de Thomas como Presidente del INV: no hubo pancartas alusivas ni se entonaron estribillos partidarios pero quedaba flotando en el ambiente que la reunión se parecía mucho a un acto de campaña.

El PD no se anticipó pero aceleró su acto oficial y fue el primero en concretar el lanzamiento el 20 de agosto, con un estilo masivo y en un estadio nutrido básicamente por gente de Luján, el municipio dirigido por De Marchi. También en un estilo masivo el PJ hizo el suyo el 27 de agosto en territorio radical, con palco, imágenes tradicionales y representación kirchnerista. Y el último día de agosto la UCR se lanzó en un teatro, mucho más dirigido a sectores medios y altos —por la estética del acto, la capacidad del local y su ubicación— al que llegaron juntos el gobernador y el candidato bajo el eslogan “Sigamos con Cobos”.

La UCR aprovechó su rol de oficialismo provincial y en la agenda electoral no se descartaron las inauguraciones. Además el gobernador, siguiendo con su rol de “figura de campaña”¹⁴, lanzó el desafío de promover la recuperación de la

¹¹ Es el mismo publicista que trabajó junto a Cornejo en el Ministerio de Justicia y Seguridad (diario *Los Andes*, 30/8/2005).

¹² “... Hoy los medios de comunicación te van organizando todo: un hecho nuevo que surge en el gobierno y todo te va modificando y reformulando la estrategia ... nosotros lo hacemos [la evaluación de las tácticas] todos los días en la mañana” (Entrevista a Juan Marchena, Jefe de campaña del Partido Justicialista-Frente para la Victoria).

¹³ “A veinte días de los comicios, los dos partidos mayores de Mendoza cambian drásticamente sus estrategias electorales. En el mismo momento en que el PJ apuesta a ganar el favor de los independientes, los radicales buscan fortalecer su identidad partidaria en el último tramo de la campaña. Lo contrario de lo que venían haciendo hasta ahora. Nadie sabe cual de las estrategias será la que al final se imponga, pero las variaciones obedecen a lógicas bien estudiadas” (diario *Los Andes*, 4/10/2005).

¹⁴ “Por ahora en Mendoza las elecciones de Octubre tienen dos claros y únicos ganadores: el gobernador Julio Cobos y el presidente Néstor Kirchner. Porque al mendocino que no le simpatiza uno le simpatiza el otro. Y eso no es casualidad, sino obra de una tarea política que ambos gobernantes vienen realizando por mutuas conveniencias...” (diario *Los Andes*, 28/8/2005).

Caja provincial de Jubilaciones¹⁵ firmando un acuerdo de apoyo electoral con el partido FISCAL, histórico baluarte de ésta propuesta. Además seguía la lucha por conseguir el aval de la Justicia nacional para el referéndum por la reforma del Art. 151 y la posibilidad de realizar una elección con doble urna. También realizaron un acto con 1.200 mujeres del radicalismo y reuniones con las candidatas de toda la provincia para unificar líneas¹⁶. El gobernador se dedicaba a los espectadores y apáticos y los candidatos a los afiliados.

El PJ apeló a su fuerza militante y a su comunión partidaria con el presidente¹⁷. Una de sus primeras actividades fue un encuentro de los candidatos con el presidente en la Casa Rosada. Y a ésta reunión se la aprovechó al máximo: fotos de los candidatos con Kirchner; grabación de la reunión para espacios publicitarios y hasta la firma de un convenio con el Ministerio de Trabajo por un millón de pesos destinado a las pymes de la vitivinicultura mendocina¹⁸. Ante la propuesta de la recuperación de la Caja, se brindó una conferencia de prensa donde el candidato Enrique Thomas, desde la sede partidaria, anunció que acompañarían la iniciativa. Con la presencia del Ministro de Trabajo de la Nación, se realizó una cena exclusiva donde pidieron apoyo económico a los empresarios para la campaña. Era una agenda decidida a elevar a su principal candidato desde el piso histórico del PJ¹⁹.

Desde el comienzo, el PD realizó un arduo trabajo territorial, tratando que siempre estuviese presente su candidato Omar De Marchi, a quien la mayoría de las encuestas daban con mayor intención de voto. Por ello la agenda electoral tendía a reforzar la imagen partidaria para que tanto dirigentes como afiliados que apoyaban al candidato se identificaran eficazmente con el partido. Se reunió en Las Heras con dirigentes demócratas de todos los distritos para aunar criterios, hacer caminatas y entregar folletería. También firmó un acuerdo electoral con Jorge Sobisch, Gobernador de Neuquén, y Mauricio Macri, legislador nacional por Capital Federal, que

¹⁵ “Cerca de 24.000 jubilados mendocinos pasarán a cobrar el 82% móvil de los haberes si prospera la gestión que el gobierno provincial comenzará a impulsar hoy ante el Ministerio de Trabajo de la Nación” (diario *Los Andes*, 7/9/2005).

¹⁶ Fue en un acto en Luján. Estuvieron presentes, entre otras, Emma Cunietti, Mariana Juri, Laura Montero (miembros del gabinete provincial), María Victoria Gómez de Erice (UNCuyo), Amalia Monserrat (empresa Provincial de Transporte y candidata) y Josefina Abdala (Diputada Nacional) Diario *Los Andes* 2/10/05 7 A

¹⁷ Entrevista a Juan Marchena, Jefe de campaña del Partido Justicialista–Frente para la Victoria. Ver además diario *Los Andes* (14/8/2005).

¹⁸ “Kirchner filmó una publicidad para posicionar a Thomas” (diario *Los Andes*, 7/9/2005).

¹⁹ “Las reuniones que se están haciendo ahora son reuniones plurales, con independientes, para que el candidato con sus propuestas llegue. El crecimiento se hace por supuesto, internamente... el peronismo tiene un piso importante. Se ha llegado al piso. El candidato, en estos momentos ha llegado... el PJ tracciona mucho, tracciona. Entonces partimos de un candidato, con mas nivel el partido que el candidato. El candidato ya se acercó al partido” (Entrevista a Juan Marchena, Jefe de campaña del Partido Justicialista–Frente para la Victoria).

ampliaba el soporte de un partido netamente provincial para crear un espacio nacional en el Congreso.

En las agendas de todos los partidos figuraban actividades de presentación simultánea de los candidatos: el precoloquio empresarial de IDEA, donde no intervinieron directamente y su presencia no repercutió decisivamente; el primer debate público entre ellos en el desayuno de FAVIM y la cena de la Federación Económica de Mendoza, entre otras.

Y la llegada del Presidente de la Nación el 22 de septiembre afectó las agendas de todos los partidos: el PJ logró el apoyo presidencial, moderado pero explícito; la UCR mostró que tenía buenas relaciones con la Nación y el *escrache* al gobernador en el polideportivo de Maipú los fortaleció con los apáticos, pero los afectó internamente²⁰. El PD tuvo que luchar contra la expectativa provincial por la reunión de los dos políticos con mayor imagen y opinión favorable en la provincia: Cobos y Kirchner.

En el último mes los partidos modificaron significativamente sus agendas: los candidatos radicales que se habían mostrado muy abiertos buscando el voto independiente dedicaron sus últimos días a consolidarse internamente para que los radicales se movilizaran. Los peronistas, con el apoyo del presidente se sentía fortalecido internamente y se comenzaron a mostrar más abiertos, en busca del voto de la clase media y alta, y el PD endureció el discurso provincialista y moralista y masificó más su campaña, especialmente hacia sectores populares y territorialmente.

En plena actividad un conflicto en el área de seguridad ingresó a la agenda del gobierno. La oposición le reclamó cambios: el PD organizó un Foro Debate sobre Seguridad en su sede partidaria, pidió que se formara un comité de crisis y un comisario al frente de la policía. El PJ elaboró un duro pronunciamiento partidario y luego propuso la creación de un Registro Único de Datos Criminales. El gobierno respondió con estadísticas, negando la escalada criminal y criticando a la oposición por utilizar las denuncias con carácter electoralista.

A menos de 10 días de las elecciones, se produjo un nuevo conflicto: el candidato en primer término del radicalismo dijo que el PJ se aliaría hasta con Hitler si midiera bien en las encuestas. El PJ repudió las declaraciones y pidió una retracción pública de Cornejo, que nunca se hizo efectiva porque

²⁰ "Un tenso clima electoral empañó la quinta visita de Néstor Kirchner a Mendoza. El presidente aprovechó un acto en el polideportivo de Maipú para pedir el voto de los candidatos, pero tuvo que salir a defender al gobernador radical Julio Cobos de los silbidos y abucheos de una multitud justicialista que hizo gala de intolerancia y dio la espalda a la transversalidad kirchnerista... El presidente se metió en la campaña: se los digo con permiso del señor Gobernador, a quien aprecio y respeto. Le pido a los mendocinos que necesito que me ayuden con sentido crítico, que me den la posibilidad de que haya diputados por Mendoza que no me nieguen las manos" (diario *Los Andes*, 23/9/2005).

se buscaba la polarización de las elecciones entre la UCR y el PJ. Los partidos entraron decididos en territorios que no les eran “propios”: Cobos viajó a San Rafael y General Alvear, el PD se concentró en el Gran Mendoza y San Rafael, y el Justicialismo en Guaymallén y Godoy Cruz.

Los actos de cierre de campaña también tuvieron sus peculiaridades. El PD le ganó de mano al radicalismo en la contratación del Estadio Pacífico y cerró su campaña con un acto popular y críticas al gobierno provincial. Más de 5.000 personas colmaron el estadio, llamándose a la unidad partidaria y a la fortaleza del partido. Aunque multitudinario, el acto estuvo claramente orientado a sus propios afiliados y simpatizantes del candidato a diputado nacional (diario *Los Andes*, 18/10/2005).

La UCR concluyó con un acto de alrededor de 5000 personas, en el que se incluyeron números artísticos, y el PJ cerró su campaña de manera rotundamente diferente a como la comenzó, con la presencia de tres ministros nacionales, ausencia de la marcha peronista, los bombos y los cuadros; en un hotel céntrico, donde sólo estuvieron presentes dirigentes y candidatos²¹.

Las agendas partidarias, en general, se desarrollaron en un ámbito de hermetismo, muy influenciadas por los técnicos de las consultoras y los dirigentes que encabezaron las campañas. Y la apertura hacia la ciudadanía desde la oferta electoral, salvo en algunos momentos de convocatorias amplias, en general no excedió los afiliados más comprometidos, colaboradores y los propios dirigentes. Un alto índice de personas no se identificaba con ningún partido y se declaraba independiente.

El día de las elecciones

a) Actores y procedimientos en la gestión electoral

El rasgo general de estas elecciones fue la persistencia en su déficit de organización y gestión. Los reclamos de los electores fueron numerosos y diversos; pero la mayoría hizo mención a la falta de recursos —humanos, físicos, organizativos y económicos— para lograr un buen desenvolvimiento de la jornada comicial²²:

“... *Gastan tanto dinero para las campañas, podrían gastar un poco más para la organización de este día*” (mujer adulta, Escuela de Luján).

²¹ “Sin la Presencia de Alberto Fernández y apuntando a la clase media, Thomas dijo que el objetivo es ganar en el 2007” (diario *Los Andes*, 20/10/2005).

²² Las expresiones recogidas y registradas en los establecimientos de votación son transcritos en itálica.

“Tendrían que gastar más dinero en esto que en campañas, no puede estar uno así...” (Escuela de Las Heras)

“... Debería haber otra persona más para ayudar a organizar” (varón adulto).

“Ahora es todo por computadora, por qué no lo hacen así, sería más rápido; debemos ser uno de los pocos países que...” —*“Lo que pasa es que deberían poner maestros en esto, gente que fuera más práctica”* (conversación entre dos mujeres, Escuela de Luján).

Como se verá, fue una jornada más compleja que en otras oportunidades, con escuelas sobrecargadas de electores, de “mal humor ciudadano”, con dobles urnas en las mesas, con frecuentes improvisaciones, escasa capacitación y mucha desinformación y apatía.

La apertura del comicio. Como ha sido habitual en todas las elecciones y en la mayoría de los establecimientos, los electores respondieron con puntualidad a la hora de apertura del comicio²³ y en consecuencia a las ocho de la mañana había gente esperando para votar, especialmente adultos mayores y trabajadores que debían concurrir a sus obligaciones laborales: *“vengo temprano porque tengo que ir a trabajar en una empresa de seguridad...”* (varón adulto joven). Por el contrario lo usual y reiterado fue que la mayoría de las mesas comenzaran con demoras —con mucha frecuencia de una hora según lo establecido— por autoridades de mesa que llegaban tarde o que no concurrían y era necesario buscar reemplazo²⁴. En esta elección se reiteró el mismo fenómeno que en otras oportunidades y de manera generalizada: muchos presidentes y suplentes ausentes o con demoras importantes; por supuesto que con las excepciones habituales de las mesas abiertas en el horario formalmente previsto.

Constitución de mesas. En la constitución de las mesas hubo conflictos y discusiones importantes entre funcionarios del correo y fiscales generales frente a situaciones en las que estaban ausentes las autoridades de mesa previstas y donde ningún elector se quería hacer cargo. La solución más frecuente que encontraron los fiscales generales fue acordar un presidente entre los fiscales de mesa. Pareciera que se generalizó el criterio que

²³ El artículo 83 del Código Electoral Nacional (CNE) dice: “... a la hora ocho en punto el presidente declarará abierto el acto electoral y labrará el acta pertinente...”

²⁴ El artículo 81 del CEN determina que “el día señalado para la elección por la convocatoria respectiva, deberán encontrarse a las siete y cuarenta y cinco horas, en el local en que haya de funcionar la mesa, el presidente y sus suplentes, el empleado de correos con los documentos y útiles... y los agentes de policía que las autoridades locales pondrán a las órdenes de las autoridades del comicio”.

en ningún lado dice que un fiscal no pueda ser presidente. Sin intervención de la Junta Electoral aparecían fiscales generales aplicando criterios fundados en la experiencia personal: *“el año pasado fui fiscal en la Reyes Católicos y pasó lo mismo y pusimos un fiscal de presidente. Llevo años en esto”* (fiscal general Partido Federal, Escuela de Godoy Cruz).

En algún caso la solución no fue tan rápida y los propios gendarmes fueron los que debieron imponer al elector la responsabilidad de ser presidente de mesa incluso con amenaza (Escuela de Maipú). Los conflictos de este tipo se reiteraban en los establecimientos y el personal de seguridad se enfrentaba con negativas generalizadas, sin capacitación y argumentos válidos para imponer operativamente la responsabilidad a algún elector. *“El responsable de ser presidente, si no vino, es un irresponsable y hay que buscarlo con la fuerza pública”* (varón adulto, señalando el arma del militar). En una escuela de Las Heras el oficial intentó hacerles firmar un “acta de negación” y sólo dos personas aceptaron colocar su negativa por escrito, aduciendo razones de salud y compromisos laborales.

También se observaron casos donde el propio personal del correo impuso como presidente de mesa a un fiscal (Escuela de Las Heras). No obstante hubo alguna situación en la que un elector voluntariamente se ofreció para presidir una mesa (Escuela Las Heras) o intervino para apurar una solución: *“venite, que falta un presidente de mesa”* (Desde una fila una persona que espera votar llama por celular, Escuela de Godoy Cruz). Después de tres o cuatro horas de funcionamiento, la llegada de algún Veedor electoral respaldaba esas designaciones acordadas de hecho (Escuelas de Godoy Cruz y Las Heras).

El inicio con doble urna. Distintas mesas tuvieron dificultades para organizarse con las dos urnas. No siempre la disposición de las mismas garantizaba que la boca quedara bajo la mirada del Presidente de mesa y esta cuestión fue a veces motivo de confusión y de diferencias entre presidentes y fiscales. También a veces las dos bocas las colocaban mirando al elector, y otras, enfrentadas. En otros casos, como Guaymallén, la urna para el referéndum llegó mal precintada y semi-abierta y se acordó constatar que la misma no tuviera irregularidades, hecho que contribuyó a demorar la apertura de la mesa más de una hora y algunos desencuentros entre los miembros de la misma, incluso con expresiones de los votantes que asistían a esta deliberación: *“todos se tiran la pelotita de un lado hacia otro”* (Escuela de Guaymallén). En otros casos, los sobres destinados al referéndum estaban pegados, y también generaba molestias que derivaron en algunas intervenciones del personal de seguridad para tranquilizar el ambiente: *“esto es una vergüenza porque todavía no han arreglado lo de los sobres pegados”* (mujer, escue-

la de Guaymallén), mientras el presidente de mesa manifestaba: *“hasta que no vengan las autoridades de la Junta Electoral de la Provincia no se puede sufragar porque deben resolver previamente lo de los sobres pegados”*. Lo cierto es que en algunas mesas pedían telefónicamente la reposición de sobres a las autoridades partidarias para poder continuar con la votación del referéndum.

Los presidentes de mesa. Los presidentes llegaban al comicio sin haber leído el instructivo y a veces quedaban “atrapados” en las recomendaciones de algún fiscal²⁵. Con frecuencia los fiscales partidarios explicaban al presidente de mesa el procedimiento²⁶: cómo se debía firmar y entregar los sobres, cuándo debían entrar al cuarto oscuro. También en algunos casos se observaba el nerviosismo de algunos presidentes y fiscales con dudas sobre cómo se llenaban las actas de apertura: *“es que yo he sido convocada pero no tengo idea de cómo es esto”*. Los paralizaba el cúmulo de papeles y generalmente terminaba siendo alguno de los fiscales o apoderados los que encaminaban el procedimiento en la mesa. *“No saben qué hacer con tantos papeles, los cambian de lugar una y otra vez”*. Finalmente el apoderado del PJ sube a ayudarles, faja la urna y les explica qué deben hacer y se retira diciendo *“bueno, ya están encaminados... son demasiado jóvenes”* (fiscal general, Partido Federal, Escuela Godoy Cruz).

Los observadores resaltan la falta de capacitación de los presidentes de mesa, por lo cual los fiscales se convertían de hecho en las autoridades de mesa y en algunos casos, casi con más autoridad que los mismos presidentes. Un observador apuntaba: *“la fiscal dice el nombre del votante en voz alta, entrega el sobre y devuelve el documento a cada uno”* (Escuela en Guaymallén). Pero también fiscales generales observaban la misma situación *“... a los presidentes de mesa se los tiene que capacitar previamente, porque no saben lo que es un voto”* (fiscal general UCR, Escuela de Godoy Cruz). No obstante también eran frecuentes los casos de fiscales de mesa que mostraban escaso nivel de capacitación para cumplir su función. Ante un elector que insiste en votar con un documento que no se correspondía con el padrón, un fiscal con el silencio del presidente de mesa le dice al elector: *“yo le pregunté al gendarme, y me dijo que usted no puede votar, voy a ir a consultar de vuelta...”* mientras un fiscal general intervino señalando que sí puede votar y enfatizando: *“el gendarme no sabe nada”* (Escuela de Godoy Cruz).

²⁵ El artículo 73 del CEN plantea “saber leer y escribir” entre los requisitos para ser presidente y/o fiscal y aunque su incumplimiento no ha sido observado en el caso de Mendoza, sí pudo constatarse en escuelas de Santiago del Estero en las elecciones generales del 26 de febrero de 2005.

²⁶ El artículo 57 de Código Electoral Nacional establece: Misión de los fiscales. Será la de fiscalizar las operaciones del acto electoral y formalizar los reclamos que estimaren correspondan.

Fiscales de mesa y generales. En la mayoría de las mesas había cuatro fiscales —generalmente de los partidos tradicionales— acompañando al presidente de mesa y en algunos casos había también un suplente²⁷. Los partidos minoritarios sólo tenían fiscales generales e inclusive a veces eran móviles porque tenían bajo su responsabilidad más de un establecimiento. Hubo escuelas, y a veces mesas, en las cuales sin ninguna explicación se instalaron dos o tres personas, que fiscalizaban para un mismo partido y que dificultaban la actividad de los otros fiscales y fundamentalmente de las autoridades de mesa. Por otro lado hubo escuelas donde la UCR tuvo dos o más fiscales generales. Por el contrario, encontramos casos donde los fiscales generales (por ejemplo del PD) reclamaban falta de apoyo por parte de sus partidos: “*no les dan movilidad y tiene que ir a buscar gente. Incluso abandonan la actividad*” (Escuela de Capital). Un fiscal general del PD habla con sus fiscales de mesa y les dice “*vamos a buscar la comida*” y ellos responden: “*todo mal, no hay auto, no hay nada*” (Escuela de Godoy Cruz).

Con frecuencia, en algunos establecimientos fue posible observar la existencia de fiscales generales, de fiscales de mesa y de dirigentes o “punteros” partidarios, que con la autorización formal de fiscales, se ubicaban en alguna mesa o circulaban por el establecimiento conversando e interviniendo cuando el personal de seguridad no establecía criterios de orden interno contribuyendo a generar sensación de desorden alrededor de las mesas, inclusive estos operadores a veces incidieron sobre las colas de electores por diferentes motivos, algunos justificables pero que aún así generaban malestar. “*El señor es mayor no puede estar mucho tiempo de pie*” (fiscal adelantando a un adulto mayor para que vote). En realidad en algunas escuelas, la competencia electoral fue muy fuerte y los fiscales generales reiteradamente llegaban a las mesas para hacer votar a ancianos (gendarme, Escuela de Maipú).

Otro conflicto que involucraba a fiscales generales era el que se producía cuando se revisaban las boletas en el cuarto oscuro. Especialmente en establecimientos de dos plantas, los fiscales generales que no tenían fiscales de mesa no alcanzaban a ingresar cuando se detenía la mesa para el control de boletas: “*No podés entrar cuando quieras, sino cuando dice el presidente*”... —“*Yo soy fiscal general y tengo la autoridad* (discusión entre un fiscal de mesa y un fiscal general del PS (Escuela de Las Heras).

De todas maneras la relación entre fiscales generales de distintos partidos fue “amistosa” y se generaba cooperación entre ellos brindándose infor-

²⁷ El artículo 72 del CEN. dice: Autoridades de mesa. Cada mesa electoral tendrá como única autoridad un funcionario que actuará con el título de presidente. Se designará también los suplentes que auxiliarán al presidente y lo reemplazarán por el orden de su designación en los casos en que esta ley determine. Y el artículo 76 agrega que “En todo momento tendrá que encontrarse en la mesa un suplente...”

mación sobre la situación en otras escuelas: *“ha habido problemas en la escuela Jerónimo Sosa, no hay boletas nuestras”* (fiscal general del PD). En otros casos se reunían para resolver situaciones que generaban dudas: *“¿qué hacemos con la mesa en la que votó una fiscal femenina?”* —uno interviene— *“no se puede, ya pasó, ¿qué sobre vas a recurrir?”* —y el otro responde— *“se puede observar el acta...”* (Escuela de Godoy Cruz). Cuando hubo algún conflicto entre fiscales generales se produjo por la ubicación de las boletas del referéndum²⁸ en algunos casos estaban junto a las de la UCR y en otras, en el centro del semi-círculo en un pupitre individual. Lo cierto es que no existía un criterio común y en algunos casos el referéndum se privilegiaba dentro del cuarto oscuro y en otros no.

Las fuerzas de seguridad. Como en elecciones anteriores, en general, el personal de ejército o de gendarmería se encargaba de la seguridad interna en el establecimiento, mientras que la policía provincial de la externa. Los gendarmes organizaban a la gente que esperaba para votar, informaban sobre la ubicación de las mesas en el edificio, regulaban la cantidad de electores que ingresaban, especialmente cuando el lugar era muy pequeño²⁹. Un gendarme afirmaba con total seguridad: *“yo soy la máxima autoridad del establecimiento, tengo que hacer cumplir la ley y garantizar la seguridad durante los comicios, porque si pasa algo la responsabilidad recae sobre nosotros”*. *“Tengo que estar pendiente y no me puedo descuidar ni un minuto, porque si no la gente se va para adentro”* (Escuela de Capital). De todos modos no todos expresaban esta idea sobre la competencia del personal de seguridad, ya que se escucharon diálogos como: *“... nuestra tarea básica es la de custodiar las urnas y no el resto de las actividades electorales”* (suboficial del ejército, Escuela Guaymallén). Otros manifestaban: *“no damos abasto con la tarea de ordenar el proceso electoral en este colegio”* (tres policías, Escuela de Guaymallén).

La cantidad de personal de seguridad en el exterior de los establecimientos no siempre fue la misma, ni tampoco la actitud. Generalmente se observaba que en los casos de suficiente disponibilidad de efectivos el orden en las cercanías de la escuela era más estricto, mientras que cuando el personal de policía era escaso se adoptaban estrategias más flexibles y de consenso con los

²⁸ “La Junta Electoral Nacional dispuso que ambos votos son obligatorios, que las penalidades comprenden a las dos categorías de sufragios. Además, si el votante no deposita alguno de los sobres en las urnas, no se sellará el DNI porque no completa el acto electoral” (Subsecretaría de Relaciones Institucionales, Ministerio de Gobierno, Mendoza).

²⁹ El artículo 69 del CEN especifica “...las autoridades respectivas dispondrán que los días de elecciones nacionales se pongan agentes de policía en el local donde se celebrarán y en número suficiente a las órdenes de cada uno de los presidentes de mesa, a objeto de asegurar la libertad y regularidad de la emisión del sufragio. Este personal de resguardo sólo recibirá órdenes del funcionario que ejerza la presidencia de la mesa”.

punteros partidarios y especialmente con los vehículos que trasladaban electores. Casi siempre el personal de seguridad exterior tampoco tenía recursos para informar a los votantes sobre lugares y mesas de votación.

Personal del Correo Argentino. En general el personal de correo, aunque a veces fue responsable por las demoras en la apertura del comicio, se retiraba cuando estaba asegurado el funcionamiento de las mesas. “*Cerca de las 9:00 horas, la gente del Correo Argentino comienza a retirarse*” (Escuela de Capital). Pero también hubo casos donde la demora por la llegada del personal de correo generó una gran tardanza para constituir las mesas. En una escuela llegaron con las urnas casi a las 8:30 y los electores los responsabilizaron directamente por las demoras y la desorganización: “... *es vergonzoso y caótico, todo por culpa del correo, me siento burlada*” (mujer adulta mayor, Escuela de Guaymallén). “... *Es la primera vez que tenemos problemas para la constitución de mesas por demoras del Correo Argentino en la entrega de urnas...*” (suboficial principal del ejército, Escuela de Guaymallén).

La infraestructura edilicia. Dentro del déficit recurrente en la infraestructura edilicia se encontraron patios sin techos o con toldos en mal estado, por lo que la gente tuvo que esperar soportando el calor y el sol, empeorando el estado de ánimo de los electores. Edificios de dos plantas para personas discapacitadas o mayores que no podían acceder, debiendo movilizar a los gendarmes y presidentes de mesa con las urnas para que votaran en un cuarto oscuro de planta baja. Iluminación y ventilación deficiente, pasillos estrechos y reducidos; además, entradas y salidas de electores por la misma puerta. Por último hubo innumerables cuartos oscuros sin vidrios y sin picaportes: “*de oscuros no tienen nada estos cuartos porque no tienen ni un vidrio*” (mujer adulta joven, Escuela de Las Heras). Muchas aulas no tenían las ventanas cubiertas, incluso a veces la gente entraba y dejaba la puerta abierta. Estos problemas se reiteraban en distintas escuelas aunque sin que se registraran reclamos por parte de los fiscales ni de los electores.

Exposición de padrones. La falta de padrones en exposición³⁰ para consulta de los electores generó malestar ya que exigía a las personas averiguar mesa por mesa si efectivamente votaban en esa escuela: “...*los partidos políticos debieran hacer copias y publicar los padrones, pagan a tanta gente para las elecciones, ¿qué les hace pagar una copia?*”. “*No hay padrones acá. Usted tiene que saber donde vota cuando viene acá*”, fue la respuesta de un policía ubicado en

³⁰ El artículo 82 del CEN dice: “El presidente de mesa procederá:...a poner en lugar visible, a la entrada de la mesa, uno de los ejemplares del padrón de electores con su firma para que sea consultado por los electores sin dificultad...”

la puerta del establecimiento de Luján. Una señora que lleva una hora esperando en la fila interna, se da cuenta que se equivocó de fila y le dice al gendarme: “*¡pero llevo dos horas esperando! —Pero usted es la responsable porque desde marzo están los padrones en el Correo para que vaya a consultarlo*” (Escuela de Luján). Aunque frecuente, no fue una situación generalizada y hubo otras escuelas donde la exhibición de padrones fue amplia y accesible.

Se encontraron casos donde faltó una adecuada señalización de las letras que incluía el padrón en cada mesa. El problema se agravaba cuando había más de una mesa con la misma letra, situación que producía bastante confusión hasta que las autoridades de las mismas se daban cuenta del inconveniente e improvisaban carteles con la letra correspondiente con el primer y último apellido que incluía el respectivo padrón. El reagrupamiento de votantes por mesa y por escuela incorporó una dificultad adicional, “*en vez de simplificar las cosas, no, las complican más; antes los padrones por mesas tenían doscientas personas y ahora tienen cuatrocientas*” (varón adulto a otro en la cola). Mucha gente no votó en el mismo establecimiento que en elecciones anteriores. Un hombre de unos cuarenta años hablando con otro: “*dicen que no voto acá, ¡cómo!... si siempre lo he hecho. Me dicen que me vaya a la Junta Electoral, yo no me voy a ir hasta allá, yo trabajo. Debieran publicar los padrones en la puerta del colegio*” (Escuela de Capital). En otros establecimientos estas situaciones se reiteraron y electores que habían esperado su turno, recién cuando llegaban a la mesa se enteraban que no votaban allí (Escuela de Las Heras).

Firma de sobres. Una práctica generalizada fue la firma anticipada de sobres³¹ dejándolos acumulados sobre el escritorio a simple vista y fácil acceso. Producto de esta firma anticipada hubo momentos en que las mesas tuvieron doble cola, una con los electores que ya tenían el sobre firmado y otra con los que aún esperaban recibirlo. Pareciera que la práctica de firma anticipada en esta elección se vio incrementada por la necesidad de atender demandas para dos votos diferentes: elección de candidatos y referéndum. Fue motivo de conflicto entre fiscales generales que un mismo fiscal firmara sobres en distintas mesas: “*no pueden firmar sobres en todas las mesas, si son fiscales en una, otros ya lo están haciendo*” (fiscal general, Partido Federal, Escuela de Godoy Cruz).

Ritmo de votación. Los observadores con frecuencia hacían referencia al ritmo de votación que luego de las demoras en la apertura, en general

³¹ Esta podría ser una mala interpretación del último párrafo del artículo 93 al decir “Cuando los fiscales firmen un sobre, estarán obligados a firmar varios a los fines de evitar la identificación del votante”. En realidad esta norma lo que intenta es que un fiscal firme un solo sobre, se vaya y luego al momento del escrutinio se pueda identificar al elector que utilizó dicho sobre.

mantenía interesados a los fiscales de mesa y generales. Los primeros datos de concurrencia se tomaron a media mañana con porcentajes que en general no superaban el veinte por ciento. De todos modos en las horas siguientes comenzó, como es normal en este tipo de actos, a incrementarse significativamente la concurrencia. Con frecuencia el ritmo de votación también aparecía condicionado por las demoras que ocasionaban los propios votantes dado que tenían que tomar dos decisiones para llenar los sobres. “...*No vale la pena hacer este sacrificio para votar*” señalaba una mujer con referencia a la lentitud del proceso (Escuela de Guaymallén). En general, a las 14 horas en las escuelas se volvía hacer un recuento de los electores que efectivamente habían sufragado y en esta oportunidad los valores oscilaban entre el cuarenta y el sesenta por ciento de los empadronados. De todos modos en algunos establecimientos el nivel parcial de presentismo era motivo de comentarios y aun de nerviosismo por parte de los fiscales generales: “*me parece que no vamos a llegar ni al setenta por ciento, mucha gente más no va a venir a votar*” (fiscal general, Escuela de Godoy Cruz).

Control y reposición de boletas. En los momentos de control y reposición, los presidentes dejaban las mesas solas, o sólo con un fiscal, habiendo sobres firmados por el presidente y los fiscales, sin que nadie controlara. “*En una de las mesas, cuando entran a reponer las boletas, la urna queda absolutamente sola, sin custodia y ni siquiera estaba cerca el policía*” (observador Escuela de Capital). Esta actividad, como es habitual, atraía la atención no sólo de las autoridades y fiscales de mesas, sino también de los fiscales generales y/o apoderados. Esas interrupciones en general se observaban con mucha frecuencia. La presión de los fiscales para hacer reposiciones de boletas generó conflictos entre algunos de ellos y los presidentes de mesas, incluso con intervención del personal de seguridad y en este sentido se llegaba a argumentar por parte de algún apoderado partidario que el Código Electoral prevé la reposición cada 15 electores. Ante estas situaciones aparecían las demandas por la falta de presencia de la justicia electoral federal para resolver este tipo de diferencias. De todos modos no todos los presidentes de mesa dejaron que este tema los conflictuara e impusieron su autoridad a los fiscales. Las interrupciones para hacer reposiciones de boletas también generaba conflictos entre presidentes y fiscales cuando estos intentaban contarlas para tener una idea anticipada de los resultados: “*cada entrada al cuarto oscuro es para reposición de boletas, no para conteo*” (presidenta de mesa, Escuela de Guaymallén). “*Hubo una que se fue enojada... se había peleado con la presidenta de la 40... pero yo con esa ya me había peleado a las ocho cuando llegó y dijo ‘acá se va a entrar cada 45 minutos’, ¡está loca!, si no le estoy diciendo de entrar cada dos votos, pero cada 20 minutos o 15 votantes, ¡yo no voy a esperar 45 minutos para reponer mis boletas!*” (entre un gendarme y un fiscal, Escuela de Luján).

Otra práctica reiterada al momento de revisar el estado del cuarto oscuro era la de tratar siempre de separar las boletas propias de las demás intentando garantizar la mayor visibilidad posible de las mismas. En una mesa la presidenta nota la ausencia de boletas de partidos que no tienen fiscales e intenta reponer, mientras que una fiscal la observa: “*¡No es tu rol de presidenta!... de eso que se encarguen los partidos de ellos... eso no lo puedes hacer vos... y menos a esta hora... ¡de ahora en más no te preocupes más por las boletas!*” En otras mesas sin embargo no cuestionaron que los presidentes repusieran boletas de partidos sin fiscales. En otro caso, también, se colocaron boletas del PTS por primera vez casi a las diez de la mañana (Escuela de Godoy Cruz) y en algunas oportunidades fueron los propios electores los que salieron del cuarto oscuro reclamando la falta de boletas: “*faltan boletas de un partido*” —dice un elector, al que responde el Presidente— “*no nos han mandado, ni hay fiscal tampoco*” (Escuela de Godoy Cruz) y no faltó el caso de encontrar boletas del PTS mal asignadas, porque figuraban los candidatos a concejales por Las Heras en una escuela de Capital, situación que el presidente de mesa anticipó que las impugnaría en esa categoría al momento del escrutinio.

Cierre del comicio. El cierre del comicio se produjo regularmente a las 18 horas aunque los electores que estaban esperando siguieron haciéndolo dentro de la escuela y en general sólo dejaban ingresar a los fiscales generales. Faltaban unos minutos para cerrar las puertas de la escuela y una mujer decide salir y el policía le dice: “*mire, si usted sale y vuelve después de las seis no puedo dejarla entrar, es una orden de la Justicia electoral*”, —“*Bueno, igual me voy*” (Escuela de Luján).

Hubo electores, como en otras oportunidades, que llegaban a votar después del horario de cierre y se les impidió el paso. En las escuelas donde la espera se había producido fuera del establecimiento, al llegar el cierre se les permitió el ingreso al mismo, momento en el que se producían desórdenes en las colas y las molestias se incrementaban, más aún cuando el espacio interior era reducido. Frecuentemente al cierre formal del comicio quedaron cantidades importantes de electores esperando su turno, en algunos casos hasta trescientas personas, lo que provocó que hubiera mesas que comenzaran el escrutinio después de las veinte treinta horas. (Escuela de Luján).

El escrutinio. Los escrutinios provisorios, en general, terminaron después de las veintiuna horas. En algunos casos los fiscales generales se incorporaban al escrutinio y ayudaban a los presidentes de mesas a contar votos y a controlar. En general los comentarios se centraban en el corte de boleta, especialmente a nivel de concejales, y eran muy frecuentes los casos de boletas del referéndum en los sobres para candidatos (Escuela de Maipú). El

recuento de votos tuvo significativas demoras por razones como la existencia de doble urna, por la impericia de los presidentes para organizar el escrutinio y en tal sentido los comentarios que se podían escuchar de fiscales generales y del personal de seguridad eran: “*ustedes esperen sentados, porque icon esta presidenta no terminamos antes de media noche!*” (fiscal general UCR, Escuela de Luján). “*Le van a tener que decir a los del Correo que esperen sentados el telegrama...*” “*¿Están en auto?, porque nos tienen que mandar una camioneta para llevar las urnas; espero que tengan buenas luces porque de aquí no salimos viendo ni las estrellas*” (gendarme, Escuela de Luján).

En el recuento de votos también hubo casos de sobres del referéndum donde el elector colocó el voto para los candidatos. Esta situación no siempre se resolvió de la misma manera: a veces se respetaba la intención del votante y otras el voto fue anulado. En algunas situaciones se produjeron conflictos entre las autoridades de mesa y los fiscales generales que requerían que los votos para candidatos colocados en sobres de la reforma no se anularan, específicamente fiscales radicales requerían que se apartaran y que se evaluara la posibilidad de darles validez. “*... La gente se ha confundido, no lo anulamos*” (fiscal general durante el escrutinio, Escuela de Guaymallén). Hubo casos en los que se observó que los fiscales generales de la UCR instruían a los fiscales de mesa para que apoyaran en el recuento de votos a los presidentes abriendo sobres, haciendo el recuento en la pizarra, etc. (Escuela de Las Heras). En otros casos se observó el cansancio de presidentes y de suplentes ante la presión, sugerencias y quejas de los fiscales que en general tenían más experiencia. Además aunque era notable la inexperiencia de las autoridades de mesa, tampoco recurrían al Código Electoral para resolver las dudas, y preferían confiar en los dichos de los fiscales (Escuela de Luján). “*Acá vamos a tener para largo, aún hay mesas para organizarse, es que la presidenta no leyó el instructivo que le dejamos y nosotros por más que nos pregunten no podemos contestar, porque lo que pase es responsabilidad nuestra*” — “*Lo que pasa es que los sobres de la urna son más que lo que tienen en el padrón. Y eso pasa porque firmaban sobres anticipadamente, entonces es lógico que alguien pasó más de uno*” (diálogo entre un fiscal UCR y personal del Correo Argentino).

¿Qué cuestiones se plantearon ante la Justicia Electoral al momento del escrutinio definitivo, y quiénes las plantearon? El 26 de octubre el ARI³²

³² “Concejal de Las Heras pide nueva elección en las urnas impugnadas”. En su denuncia, Vélez señala que en las mesas 1, 20, 63 y 126 de varones y en la 3, 85 y 116 de mujeres había votos del ARI que no figuraban en el certificado de escrutinio y que las boletas estaban dentro de las urnas. Destaca que también hubo “serias irregularidades” en las mesas masculinas 26 (no había boletas en la urna), femenina 5 (no estaban en la urna los votos nulos), 16 (no estaban las boletas en la urna), 11 (aparecieron cinco votos de más para el ARI), 16 (no estaban las boletas en la urna), 41 (a la UCR se le adicionaron 35 votos) y 133 (no aparecieron

denunció fraude ante la Fiscalía Federal de turno en Mendoza y le solicitó a la Junta Nacional Electoral que se abrieran todas las urnas utilizadas. “*Ya hemos detectado irregularidades en 12 mesas entre Capital, Guaymallén y Las Heras, que involucran entre 800 y 1.000 votos a favor del ARI y que estaban informados falsamente en las actas de escrutinio provisorio*” (Luis Leiva, candidato). La irregularidad más elocuente fue que en mesas donde el escrutinio provisorio había determinado sin votos para el ARI, al abrir las urnas por exigencia de los fiscales se encontraron que habían 30, 40 y hasta 50 votos a favor del mismo. También se sospechó de fraude en Tupungato donde, aseguraban, “*el voto en blanco es altísimo y al parecer esa fue la maniobra para ocultar los votos del ARI*” (diario *Uno*, 27/10/2005).

La denuncia provocó que la Junta Electoral emitiera el Acta Nº 15 por la que determinó que se hiciera un recuento voto a voto de las mesas del departamento de Las Heras³³. El episodio terminó el viernes 28 de octubre cuando la Junta Electoral rechazó contar los sufragios en toda la Provincia, tal como lo habían planteado el ARI, el movimiento TODOS y el Partido Humanista, tras los errores detectados en urnas de Capital y Guaymallén. La prueba que definió la decisión de la Junta fue el recuento oficial de los sufragios de Las Heras, que sí se hizo voto por voto y del que resultó que sólo en cuatro urnas de ese departamento se detectaron diferencias (diario *Uno*, 29/10/2005).

En el exterior de los establecimientos. Con frecuencia, en el exterior de los establecimientos había símbolos del partido gobernante del municipio en el que se ubicaba la escuela. En aquellos casos donde el municipio era gobernado por el radicalismo, el movimiento de vehículos, la tolerancia a la propaganda política y hasta la actitud de los punteros y dirigentes políticos era la de circular entorno a las escuelas como “dueños de la situación”. Esto se reiteraba en los casos de departamentos controlados por el justicialismo y por el Partido Demócrata. En algunos casos se observaban pasacalles y carteles con identificación partidaria e incluso con fotos de los candidatos y del gobernador o del presidente que eran cuestionados por los propios votantes: “*mirá todos los carteles que hay y adentro se está votando*”, es decir que el respeto por la veda electoral se cumplió con cierta hipocresía. En otros casos

los votos recurridos). Dice también que en aproximadamente cien mesas no coinciden los votantes con los sobres que aparecieron dentro de la urna, por lo que califica a las irregularidades de “muy serias” (diario *Los Andes*, 25/10/2005).

³³ El Código dice que el escrutinio definitivo se ajustará, “en las consideraciones de cada mesa, al examen del acta respectiva para verificar”. Y de no existir “adulteraciones o defectos sustanciales”, la Junta se limitará a efectuar las operaciones “aritméticas” de los resultados consignados en el acta.

se tiraron panfletos a la entrada de las escuela y los electores reaccionaban enjuiciando este tipo de prácticas: *“están haciendo una elección sucia, eso no se hace. Los voy a denunciar. Voy a hablar con alguno de los responsables de la escuela”* (Escuela de Maipú).

Durante el transcurso de la mañana se observaron movimientos de automóviles particulares, combis y taxis trasladando votantes sin identificación de símbolos partidarios pero que a simple vista se reconocía la actividad que realizaban. En algunos casos hasta había panfletos partidarios y otros con inscripciones como “Godoy Cruz mejor” que permitía constatar que eran vehículos contratados para el traslado de votantes. Este movimiento, aunque se dio durante toda la jornada, se incrementó más a partir del medio día. En otras zonas el medio de movilidad más frecuente fueron las combis, tanto escolares como de turismo, y se movían como si fueran un servicio de transporte público. Electores comentaban que habían pasado inscribiendo casa por casa a las personas que necesitaban movilidad y acordando horarios para ir a buscar a los votantes (Escuela de Luján). *“Desde las ocho que estaba esperando la traffics, así que entré y me tomé unos mates. A las 9:10 vi una traffic, la paré y le dije que yo estaba anotada en otra, pero me dijo que igual podía subir y me trajo. Ahora como no pasaron voy a llegar tarde a un almuerzo en San Martín, así que no los voy a votar”* (mujer adulta, Escuela de Luján). El traslado de personas también generó conflictos con los votantes: *“nos hizo levantar a las siete de la mañana porque nos dijo que nos iba pasar a buscar y no pasó. Ahora que me lleve a votar a Luján. Si no cumple con esto como será después”* (Escuela de Godoy Cruz).

En las cercanías de las escuelas se observan encuestadores haciendo boca de urna para radios nacionales y para algunas consultoras locales.

b) Ciudadanas y ciudadanos en rol electoral

Los electores y el personal de seguridad. En algunos establecimientos la organización del acto era muy compleja y conflictiva, y de hecho no se pudo ordenar durante toda la jornada. *“A ver si se me ordenan... Fíjense a que fila pertenecen, porque acá las ordeno y después cuando voy a ver adentro están en cualquier fila”* (gendarme, Escuela de Luján). Se observaban no solamente reclamos de los electores: *“Yo no soy soldado suyo, no me trate así”*, grita una persona que es obligada a formar fila cuando trata de ingresar sin hacerlo; sino también expresiones negativas del propio personal de seguridad que no encontraba el modo de garantizar el orden: *“la gente no sabe votar; es todo un desastre”*, decía una mujer joven mientras que un policía coincidía: *“llevamos veinte años de democracia y aun no sabemos votar”*. Se observó el caso de un policía que le ordenó a una electora que volviera a la cola porque trataba de

colarse y ordenó que iban a entrar sólo cuando él lo indicara; alzaba reiteradamente la voz y finalmente les decía: “*madre, madrecita, obedezcan*”. “*Tenemos otras cosas que hacer*”, gritaba una mujer. El policía tocaba la campana de la escuela, pedía orden y paciencia, mientras que una mujer le contestaba “*ponete la autoridad, hace una hora que estoy parada*”. Las mujeres se rían, se quejaban, esperaban al rayo del sol y algunas se iban sin votar...

Esta situación se mantuvo a lo largo de toda la jornada (Escuela de Maipú). “*Son las más nariz parada las que se han quejado. No querían esperar nada. Lo único que querían era pasar; no tener que esperar; votar y volverse a sus casas. Son las más jovencitas las que se han quejado. Las pobres viejas que tuvieron que esperar dos horas no han dicho nada*” (policía, Escuela de Luján).

Durante el comicio, también hubo reclamos de votantes por la gran concurrencia de policías en servicio que votaban sin hacer cola. Los ciudadanos reclamaban enfáticamente que votaban sin respetar las colas y demoraban mucho el “trámite” para el resto de los electores y pedían que se distribuyeran mejor entre las distintas mesas y no fueran todos a una misma. El personal de hospitales también votaba sin hacer cola.

Los electores y las autoridades de mesa. Los conflictos en las mesas no siempre se centraban en la relación entre los presidentes y los fiscales. Con frecuencia también incluía a los votantes que esperaban sufragar, especialmente cuando se tomaban decisiones que obstaculizaban o demoraban el proceso (reiteradas interrupciones para revisar el cuarto oscuro, electores que los fiscales solían traer a votar sin esperar turno, etc.). “*Las demoras son culpa de los partidos por poner fiscales inútiles en las mesas*” (varón adulto). En general las expresiones de descontento se manifestaban con aplausos, pero cuando la tensión se elevaba las expresiones a viva voz eran más frecuentes y debía intervenir el personal de seguridad. No obstante no siempre los conflictos los alentaban presidentes débiles y dubitativos para tomar decisiones, sino también la actitud autoritaria y parcial de otros generaban reacciones en sentido similar. Un suboficial comentaba su decisión de mantenerse cerca de una mesa debido al fuerte temperamento de la presidenta “*... para que no la linchen el resto de las personas*” (Escuela de Guaymallén).

La variedad de actores interviniendo generaba mayor complejidad en los conflictos y el origen de los mismos con frecuencia fue el bajo nivel de capacitación y de conocimiento sobre los procedimientos (Escuela de Godoy Cruz). También hubo casos de conflictos entre electores y algunos fiscales generales cuando estos últimos intervenían abusando abiertamente de su función. Un elector discutía con un fiscal general: “*flaco, andá a quejarte a la justicia, yo soy autoridad de la justicia*”, a lo que el votante respondió: “*usted es un delincuente*”. Cuando el fiscal se retiraba la gente aplaudió en señal de

apoyo al reclamante que gritaba a viva voz: “*así está el país por gente como vos, hermano...*” (Escuela de Godoy Cruz).

La falta de información. La falta de información derivó con frecuencia que votantes hicieran recomendaciones sobre actitudes que podían adoptar los electores. *Un médico hablando por teléfono en la puerta de la escuela, le explicaba a otra que si presentaba un certificado médico en la Junta Electoral le serviría como justificativo por no haber ido a votar...* Nadie tenía la responsabilidad formal de informar y la gente esperaba el día del comicio para averiguar dónde votar. Y cuando no había quién respondiera lo hacía el personal de seguridad, sin demasiada precisión porque no era su función específica: “*...hasta último momento la gente no sabe dónde tiene que votar... hace cuanto tiempo que estamos con las elecciones y la gente no sabe dónde vota, el padrón figura hasta en Internet*” (un policía comenta con un elector).

No siempre el personal de seguridad daba respuestas precisas a las preguntas de los electores: “*me han dicho que hable con el gendarme, me fijé en Internet y voto en la mesa 79 pero allí no figuro ni en la 78, ¿qué hago?*” Y el gendarme contestó: “*pregunte en todas las mesas*” (Escuela de Godoy Cruz). Y en otros casos orientaba al votante a las sedes de los partidos o directamente que realizaran la consulta en Internet.

Dos votos por elector. En esta elección, como ya hemos señalado, los electores se encontraron con dos sobres, uno para elegir candidatos y otro para optar por sí o no a la reforma del artículo 151 de la Constitución Provincial. “*¿Qué pasará que tardan tanto? —Es que son dos boletas, está la del sí y la del no. —¿Para qué es?—Para que le bajen el sueldo a los jueces. —Sí, no sé para qué*” (conversan dos mujeres, Escuela de Las Heras). “*Chau, jueces, les quise decir que voté por Sí, que paguen impuestos*”, decía un elector dirigiéndose a las autoridades de mesa.

Los votantes se demoran aproximadamente unos cinco minutos dentro del cuarto oscuro. Dos mujeres conversaban: “*debe ser porque hay doble elección y doble sobre que la gente se demora tanto y eso que a la mayoría le da lo mismo*”. La otra agregaba: “*como si fuésemos a tener mejor justicia si los jueces cobran menos*”.

La doble urna no generó demasiados comentarios entre los ciudadanos que esperaban votar, pero sí confusión con las urnas y malestar por las demoras que provocaba, ya que se trataba de dos elecciones distintas y simultáneas (Escuela de Capital). No obstante, en otras escuelas se registraron frecuentes consultas entre los votantes mientras esperaban para votar: “*si quiere que la reformen, sí; si no quiere reformarla, no*”, (explica un joven a un anciano en la fila). Las principales confusiones estuvieron al momento de

depositar ambos sobres (Escuela de Guaymallén). *Un elector sale del cuarto oscuro sin el sobre de la reforma y cuando le preguntan como ha procedido señala: “está dentro del otro”*. En otro caso similar directamente un fiscal le indicaba al votante: “... *debe romperlo y volver al cuarto oscuro*”, mientras que el presidente de mesa asentía. También se observó alguna situación en la que el sobre de la reforma quedaba adentro del cuarto oscuro y en la mesa no se daban cuenta de esta situación: “*alguno dejó el sobre de la reforma adentro, el sobre está vacío, lo metemos en la urna, sino tendremos problemas al final*”, propone un fiscal radical y los demás acuerdan (Escuela de Godoy Cruz).

Electores en espera. El aspecto más crítico y conflictivo que se reiteró en la mayoría de las escuelas fueron las largas colas que el elector tuvo que hacer para poder votar. Especialmente cuando dichas colas se hicieron extensas, con cincuenta o más personas. En Las Heras las demoras fueron una característica de todo el día e insistentemente los electores reclamaban que se identificara a los responsables y las expresiones se multiplicaban por estos motivos:

“En vez de un derecho es un suplicio y encima una obligación”
(mujer adulta).

“¡Están todos locos!... si no fuera porque son obligatoria...s”.

“Los que entran están dos horas, deben estar pensando el voto, yo no sé por qué no piensan antes” (mujer adulta).

“... Hubiera venido a las seis menos cinco y entro y salgo” (hombre joven).

“¡Es una falta de respeto! Es un derecho pero más que un derecho es una tortura. Siempre se repite. Por qué no hacen nada para solucionarlo. A mi escuela no la habilitaron. Que habiliten más escuelas y habiliten esta” (mujer, Escuela de Luján).

“Tendrían que estar todas las escuelas habilitadas para que fuera más rápido” (conversan dos mujeres adultas que esperan en filas paralelas).

Lo cierto es que la resignación y la impaciencia por las demoras se mezclaban permanentemente con el ejercicio electoral. Los electores y en especial las mujeres, para soportar la espera, imaginaban diferentes estrategias: tejían, traían sillas plegables, leían y otros menos pacientes optaban por abandonar las colas sin votar.

Los candidatos en boca de los electores. Los comentarios negativos sobre los candidatos fueron frecuentes y diversos. En ellos fue posible perci-

bir una ciudadanía con sentimientos muy arraigados, contrarios a los partidos, a los candidatos, al poco recambio de los dirigentes y a la inacción de los representantes electos durante su período; mientras otros mostraban el grado de desinformación sobre los candidatos que se postulaban:

Una mujer sale de votar y le dice a una mujer de la fila: *“ino tardaste nada! —Y como querés que tarde si no creo en nadie”*.

“Antes eran justicialistas y demócratas, ahora están todos así ... esté quien esté son todos iguales”. *“Son todos lo mismo, los cambian de una silla a otra”*. *“La Carrió salió de un lado y se fue para otro”*.

“La verdad es que esta elección es importante pero las opciones no convencen” (mujer joven, Escuela de Luján).

“Esto es como la elección de la Reina de la Vendimia. Ya está todo arreglado” (comenta una mujer ofuscada).

“Los comicios son un desastre, estos entran dos años y se rascan el higo en lugar de arreglar las calles”.

Además, se expresaba el resentimiento a los dirigentes políticos, condenando sus prácticas clientelares como las que realizan los “punteros” el día de las elecciones o las alianzas o frentes que se acuerdan entre los partidos:

“Creo que todos los políticos son iguales, después de votar no te dan el Plan” —dice una mujer a viva voz y otra responde: — “Eso va por acomodo, a la gente que más lo necesita no le dan planes es todo una porquería, primero se llena los bolsillos los políticos”.

“Los partidos hacen de todo, te van a buscar; ya no saben qué hacer”. *“Menos mal que el año que viene cumpla los setenta”*. *“Estos políticos deberían hacer algo por el pueblo —No sé donde me contaron que daban duraznos a cambio de votos. —¡Qué desastre!”* (señoras adultas mayores).

También se hacían comentarios referidos a cómo castigar a los políticos por los cuales sienten tal rechazo o indecisión al momento de emitir el voto:

“Tendrían que poner en una boleta ‘que se vayan todos’, así sería más fácil para nosotros”.

“Voto a los desconocidos”.

“Tantas elecciones y uno no sabe a quién votar”.

“Estoy muy tenso, estoy muy indeciso. No he dormido pensando a quién voy a votar” (adulto mayor).

“La mayoría de la gente entra y mete la primera boleta que encuentra. —Sí, por cansancio” (dos mujeres, Escuela de Luján).

“Yo no voy a votar a ninguno del oficialismo porque por más de que especulen con el aumento de los precios, todos los días aumentan un poco. —Esto es cansador siempre se llevan la mejor parte de la torta”.

“Yo no le doy el voto a los que dicen vote a ese, yo voto a quien me da la gana” (varón adulto que salía de votar).

“Yo no sé a quién voy a votar, vengo para que me pongan el sello”.

Aunque con menos frecuencia también se referían a la impotencia de sentir que la dirigencia política no hace nada por revertir la situación: *“A nadie le importa. Tendríamos que hacer algo”* (mujer joven comenta con su amiga). *“Yo debería votar en una mesa femenina; este es el único día del año en el que puedo ejercer mis derechos ciudadanos. Voto sólo porque es un deber ciudadano y no porque espere algún recambio”* (travesti que espera votar sin haber pasado desapercibido pero sin ser objeto de burlas o comentarios).

Los déficits de calidad electoral en Mendoza

Aunque la descripción y evaluación del proceso electoral en Mendoza nos podría relevar de nuevas y mayores consideraciones, es necesario que volvamos sobre algunas cuestiones que evidencian que las elecciones siguen reiterando problemas de gestión y sufriendo deterioros en su nivel de calidad institucional; más aún cuando se proyecta insistir en su uso simultáneo para elegir candidatos y como referéndum de reformas constitucionales, bajo el supuesto que la experiencia de octubre fue exitosa.

En primer lugar y según hemos podido identificar en este estudio, existen reclamos y déficit de calidad en el proceso preelectoral, por lo menos en los aspectos analizados y para el caso de las elecciones de octubre de 2005. Ellos podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1. En la selección de candidatos fue muy escasa la competencia y las elecciones internas —cerradas o no— quedaron sólo como última alternativa para dirimir los conflictos. Prevalció el acuerdo vertical (de arriba hacia abajo): hubo fuertes pujas pero sin ruptura y siempre se priorizó la “unidad partidaria” en vistas a la etapa preelectoral abierta. Las candidaturas premiaron básicamente la lealtad y privilegiaron las “caras nuevas” para un electorado poco informado. Es decir que pensar en la autonomía de los candidatos en relación al cargo al que aspiran y que

tengan un programa legislativo para llevar a cabo, hoy es decididamente una ingenuidad.

2. En la exposición pública de los candidatos oficializados se privilegió la imagen asociada a fuertes liderazgos institucionales —al presidente, al gobernador— o al desempeño de cargos anteriores. No se discutían cuestiones ideológicas, ni programáticas, ni proyectos legislativos futuros. Se utilizaron consignas cortas y concretas que se repitieron reiteradamente durante toda la campaña: era marketing electoral en estado puro.
3. Las campañas fueron centralizadas en pocas manos y en general con la participación muy activa de los candidatos a diputados nacionales en primer término, y apoyados en el asesoramiento técnico de consultoras: fue un ambiente de “gladiadores” acompañados por consultoras contratadas. Y las agendas se desarrollaron en un ámbito de hermetismo. La apertura hacia la ciudadanía en general no excedió los afiliados más comprometidos y un alto porcentaje de electores (44%) se declaraban independientes y prescindentes.
4. Los ejes de campaña no tenían un desarrollo programático. Reiteramos que eran consignas muy específicas, relativas a la dependencia de prestigios externos o que formulaban propuestas de gestión: parecía que “todos estaban gobernando”.
5. Pocas organizaciones civiles expresaron interés electoral y las que se involucraron trataron de recrear conciencia ciudadana, brindar información e incentivar el voto, aunque los medios de comunicación en general no atendían estas actividades paralelas a las partidarias. Numerosos miembros de las organizaciones civiles habían sido afiliados, militantes y hasta dirigentes partidarios que desilusionados y defraudados habían buscado nuevos espacios de participación. Desde estos sectores la apatía y la decepción ciudadana se explicaba por la falta de proyectos y de expectativas de cambio.
6. Nadie reconoció que los resultados electorales pudieran impactar en la vida cotidiana de las organizaciones civiles o en el futuro inmediato de la política y de la economía. No había expectativas por los resultados electorales, tampoco entre los empresarios. La concepción dominante era que las elecciones de medio tiempo no cambian el curso normal de sus actividades ni introducen grandes innovaciones en las políticas.
7. En el último tramo de la etapa preelectoral el referéndum constitucional mostró con claridad que no era una simple cuestión complementaria a la elección de candidatos, por lo menos en la valoración del gobierno, y el esfuerzo que demandó su instrumentación fue notable, incluso con acciones que pusieron al Ejecutivo en riesgo de romper su neutralidad en la organización del proceso electoral.

Pero los déficits de calidad el día del comicio son los que han concentrado nuestra mayor atención, porque venimos observando y señalando la reiteración de varios de ellos, tanto por incumplimiento de las normas, como por la falta de innovaciones institucionales o simplemente por la recurrencia de prácticas electorales informales arraigadas entre actores y electores. Veamos cuáles hemos podido sistematizar focalizando la evaluación en los problemas de la organización y gestión electoral y en el estado de la ciudadanía y de sus prácticas electorales.

Los problemas que se presentan parecieran ser de distinto tipo y jerarquía. Por un lado hay problemas normativos, relativos al incumplimiento del ordenamiento vigente, falta de innovaciones institucionales y otros informales, derivados de prácticas y costumbres electorales. Además, dichos problemas pueden aparecer como recurrentes o reiterados, incrementales y también pueden haber aparecido emergentes. Es decir que los problemas electorales recurrentes pueden haberse incrementado y aún aparecer nuevas cuestiones que estén haciendo más complejos los procesos. Veamos cuál es en nuestro caso la situación.

Tabla 1
Problemas relación con la normativa vigentes

| Problemas recurrentes | Problemas crecientes | Problemas emergentes |
|---|---|---|
| La apertura del comicio: Lo usual y reiterado fue el inicio del acto con demoras generalizadas. Presidentes y suplentes llegaban tarde o no concurrían. | Los presidentes de mesa sin capacitación, inexpertos, dubitativos, indecisos. Fiscales de mesa de partidos mayoritarios muestran mayor autoridad que el presidente. | Fiscales de mesa sin un criterio común para la ubicación de las boletas del referéndum. |
| Constitución de las mesas: Falta de autoridades. Designaciones informales por acuerdo de fiscales o imposición del personal de seguridad o del correo entre fiscales de mesa presentes. | | La doble elección generó mayores demoras. La espera fue en promedio de 5 minutos por elector. Con frecuencia se confundieron de sobres invirtiendo las boletas. |
| A veces el personal de seguridad asumía como competencia propia el carácter de máxima autoridad del establecimiento. | | Personal del correo: algunos llegaron tarde y generaron demoras en la organización y la apertura del comicio. |
| Durante el escrutinio los presidentes de mesa preferían confiar en la opinión de los fiscales y no recurrir al Código Electoral. | | El escrutinio: falta de criterio para solucionar la inversión de boletas en los sobres. A veces se respetó la decisión del votante y en otras se anuló el voto. |
| Veda electoral "hipócrita", tolerancia a la propaganda política. | | Reducción del número de establecimientos habilitados para el comicio y sobrecarga de electores por mesas. |

Tabla 2
Problemas relación con las prácticas y costumbres electorales.

| Problemas recurrentes | Problemas crecientes | Problemas emergentes |
|--|---|--|
| Falta de garantías: en la reposición de boletas y en el escrutinio para los partidos menores que no disponían de fiscales de mesa. | Fiscales generales: cada vez toman más ingerencia en los conflictos que se suscitan en las mesas. | Manejo de la doble urna: Dificultades operativas y falta de criterio para disponerlas, sobres pegados y urnas mal precintadas. |
| "Punteros" y apoderados de partidos tradicionales circulaban por las escuelas aumentando la sensación de desorden. | Para el control y reposición de boletas se dejaba la mesa, la urna y la documentación sin custodia. Divergencias por la frecuencia de los controles. | Producto de la firma anticipada de sobres hubo mesas con doble cola. |
| Cierre del comicio: numerosos electores que llegaron después de hora y se les impidió la entrada al establecimiento. | Cierre del comicio: Esperando votar quedaban dentro de las escuelas hasta 300 personas que demoraron el escrutinio. | La espera insostenible hizo que numerosos electores abandonaron el establecimiento sin votar. |
| Para resolver problemas con su documento de identidad el elector habitualmente recurría a los fiscales generales o al personal de seguridad | La fuerte competencia electoral derivó en traslados de ancianos y embarazadas que votaban sin hacer colas. | |
| Nadie asumía la responsabilidad formal de informar y quedaba librado el elector a la voluntad de algún actor institucional. El personal de seguridad daba cierta información no siempre completa o veraz. | La infraestructura edilicia: patios sin techos, toldos en mal estado. Edificios de dos plantas. Iluminación y ventilación deficiente, pasillos estrechos. Cuartos oscuros sin vidrios, sin picaportes o sin ventanas cubiertas. | |
| Los electores reclamaban por las interrupciones, los obstáculos, las demoras en el comicio y por casos de maltrato. | Firma de sobres: práctica recurrente que se agudizó por la necesidad de atender dos votos diferentes. | |
| Los comentarios negativos fueron frecuentes y diversos. Sentimientos arraigados y contrarios a los partidos y a los candidatos; alto grado de desinformación sobre los mismos. Condenas a las prácticas clientelares | Las largas esperas aumentaba las picardías o maniobras entre los electores: excusas para ver padrones y mujeres con niños en brazos, entre otras. | |
| | Demoras por el control y reposición de boletas: los fiscales contaban las boletas remanentes para anticipar resultados. | |
| | Electores reclaman por falta de mayores recursos humanos, físicos, organizativos y económicos en los establecimientos. | |

Conclusiones

Como se puede observar las elecciones de octubre siguieron reiterando problemas observados en otras oportunidades, inclusive algunos crecientes y otros nuevos o emergentes. Pero el problema recurrente más importante a nuestro juicio deriva de la falta de innovación institucional. Los establecimientos donde se realiza el comicio no tienen una autoridad central y única

que gestione el acto, que respalde la actuación de los presidentes de mesa, que defina las cuestiones de interpretación de normativa y los problemas de interpretación y de logística. Seguimos esperando que alguien con capacidad y competencia en cada establecimiento aplique el Código Electoral y las normas complementarias que en teoría debiera implementar la Junta Electoral, pero este actor institucional clave, aún no existe en la legislación ni se han buscado alternativas dentro de las normas vigentes; porque esto último también es posible. En consecuencia la organización y gestión electoral en cada establecimiento sigue quedando librada a la voluntad y decisión de actores institucionales que sólo tienen funciones de apoyo. En algunos casos en manos del personal de seguridad con lo que el acto cívico electoral paradójicamente queda bajo conducción militar. En otros asumen de hecho la función algún fiscal general y entonces nos encontramos que el actor es “juez y parte” en el escenario de la competencia electoral interpartidaria.

Pero además, los problemas nuevos en la elección de octubre han venido a acrecentar vivencias y sensaciones de conflictividad, irregularidades y fraude porque si bien subsisten los problemas de procesos anteriores, duplicar los esfuerzos de organización y gestión con los mismos recursos o con menores para hacer dos elecciones simultáneas, tiene un impacto absolutamente predecible: ha quedado la sensación de falta de transparencia, hecho que nunca se había vivenciado en Mendoza desde 1983. La evaluación sobre los problemas de organización y gestión electoral y las prácticas electorales ciudadanas parecieran señalar una débil presencia del estado y un incremento potencial de abusos electorales el día del comicio.

Bibliografía

- Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004). *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel.
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (eds.) (2005). *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires, Biblos.
- Gervasoni, Carlos (2005). “Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”, en *Revista Colección*, Nº 16, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.
- Informe Etnográfico (2005). *Observación electoral en Mendoza*, Elecciones del 23 de octubre, mimeo, Mendoza.
- O'Donnell, Guillermo (2003). “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Culler (comps.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, HomoSapiens.

Palabras clave

elecciones – ciudadanía – calidad democrática – gestión electoral – Mendoza

Key words

elections – citizenship – democratic quality – electoral management – Mendoza

Abstract

The article analyzes the electoral management of October 23, 2005 elections at the Province of Mendoza, Argentina, and also the citizen's opinion, expressed at the election place. Evidence shows great organizational difficulties and strong citizenship's discontent. It concludes that it is necessary that rulers imposed the law and logistic in order to the elections to be conceived free and clean.

Notas

VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces*

NÉLIDA ARCHENTI
UBA
archenti@gmail.com

MARÍA BELÉN ALONSO
UBA
alonso.bel@gmail.com

Introducción

Desde los primeros años de la década del noventa, la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) ha organizado ocho congresos nacionales de ciencia política. Si bien éstos trataban preocupaciones específicas de la disciplina también abordaban cuestiones que respondían a la coyuntura de una Argentina cambiante. Luego de diez años de experiencia democrática, el primer encuentro de 1993 se centró en “El Malestar en la Democracia”. Dos años más tarde, al tiempo que la interconexión mundial cobraba relevancia inusitada, el eje fue la “Globalización, entre el Conflicto y la Integración”. Los últimos años del siglo fueron la antesala de la crisis eclosionada en 2001, observando este proceso los congresos de 1997 y 1999 problematizaron los resultados del modelo argentino en “Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social” y “Desempeño Institucional y Control Democrático a Fines de Siglo” respectivamente. En el mismo sentido, en pleno colapso de 2001, el V Congreso de SAAP puso en el tapete el lugar relevante de la praxis política en manos de sus protagonistas, a través de “La Primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos”. Los encuentros que siguieron a este período —2003 y 2005— se concentraron en una mirada orientada a interpretar la situación del país y su inserción en América Latina. El I Congreso se denominó “La Política en un Mundo Incierto. Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social” y, el siguiente, “Agendas Regionales en Conflicto”. En una nue-

* Además de quienes escriben este artículo, han participado en las distintas etapas de esta investigación y la hicieron posible: Daniel Cabrera, Violeta Bendersky, Ana Capuano, Christian Hoy, Mariana Micozzi, Santiago Rotman, María Eugenia Tesio, Axel Lafont y un grupo de veintiocho estudiantes —ex alumnos de la materia de *Técnicas de Investigación* de la misma cátedra— de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, quienes se desempeñaron como encuestadores.

va coyuntura dentro de ese proceso, el último Congreso SAAP tuvo lugar el año pasado y fue la oportunidad para reflexionar sobre “¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones”.

Esta nota recoge los principales resultados de un sondeo realizado durante este VIII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político que se llevó a cabo, entre el 6 y el 9 de noviembre de 2007, en la Universidad del Salvador, sita en la Ciudad de Buenos Aires.

A solicitud de dicha asociación profesional, los integrantes de la materia *Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales* de la cátedra Archenti de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires diseñaron y llevaron a cabo una investigación basada en una encuesta a una muestra de graduados asistentes al evento.

La relevancia de un estudio de este tipo para la comunidad politológica reside en la importancia que tienen los congresos nacionales en tanto espacio de encuentro científico, donde estudiantes, académicos y profesionales de las ciencias sociales y políticas, que provienen de diferentes universidades y centros de investigación del país, dan lugar al intercambio de reflexiones, hallazgos y experiencias así como al fortalecimiento de lazos institucionales.

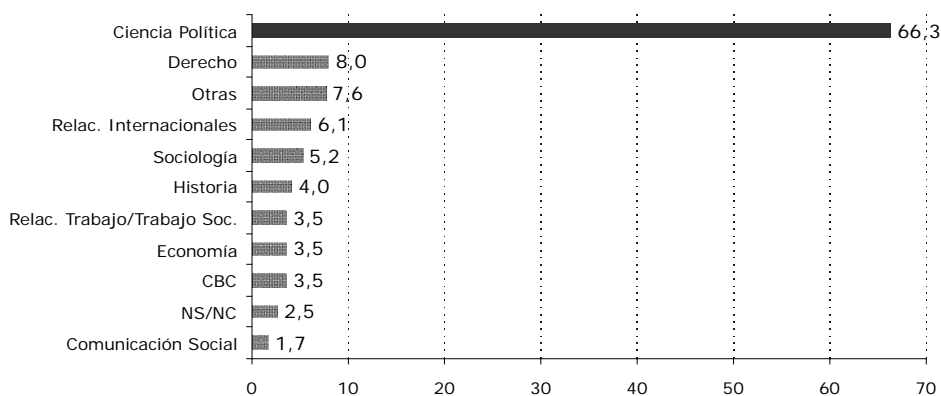
Desde esta perspectiva, el objetivo del trabajo fue tomar conocimiento del universo de graduados universitarios asistentes al último de los congresos bianuales de la SAAP, a través de indagar algunas características de los mismos y de las investigaciones que realizan, así como algunas de sus opiniones y evaluaciones tanto de la propia institución en particular como de la ciencia política argentina en general.

Principales resultados

1. Perfiles de los encuestados

Después de 15 años de la realización del primer *Congreso Nacional de Ciencia Política* organizado por la SAAP, en Huerta Grande, el VIII recibió un caudal de asistentes graduados de diferentes disciplinas que, como era de esperarse, en su mayoría provinieron efectivamente de la Ciencia Política (66 por ciento) pero también, en medidas bastante menores, del Derecho (8 por ciento), de las Relaciones Internacionales (6 por ciento) y de otras disciplinas afines.

Gráfico 1
Carrera de procedencia (en porcentajes)



Nota: Los porcentajes superan el 100 por ciento porque se trata de una pregunta con respuestas múltiples. Cálculo en base al total de casos.

Fuente: Elaboración propia.

Según el sondeo, un tercio de los encuestados pertenecía a la Universidad de Buenos Aires y un 15 por ciento a universidades privadas con sede en esta ciudad; ésta resultaba una asistencia esperable teniendo en cuenta el lugar del evento. Sin embargo, se observa una importante concurrencia desde distintos puntos cardinales de la Argentina: el 42,5 por ciento de los consultados pertenecen a instituciones académicas públicas y privadas de diferentes provincias¹ (se destaca con un 11 por ciento de asistentes la Universidad Nacional de Rosario, casa de estudio que señala toda una tradición de la ciencia política en el país), mientras que con un porcentaje menor (8,9 por ciento) fueron representadas las universidades nuevas del área de Gran Buenos Aires.

¹ Según datos relevados en los congresos anteriores, el porcentaje promedio de los asistentes del “interior” a los últimos cinco congresos (1997, 1999, 2001, 2003 y 2005) asciende a 33,9 por ciento (De Luca, 2006), es decir, que en términos comparativos en esta oportunidad la presencia de las provincias ha sido más destacada. Sin embargo, es necesario hacer una reserva en el sentido que en el presente trabajo el indicador utilizado es “la sede de la universidad de pertenencia”, en consecuencia los datos podrían no ser totalmente comparables.

Tabla 1
 Universidad de procedencia (en porcentajes)

| | | | |
|----------------|------|-----------|-----|
| UBA | 33,3 | UADE | 1,5 |
| UNR | 11,1 | UNLA | 1,5 |
| USAL | 7,5 | FLACSO | 1,2 |
| UCC | 6,4 | UNC | 1,2 |
| UNCU | 4,1 | UNLP | 1,2 |
| UCA | 3,0 | UTDT | 1,1 |
| UDESA | 3,0 | UC Sta Fe | 1,1 |
| UNSJ | 2,9 | UNQUI | 1,1 |
| UNSAM | 2,6 | UB | 0,7 |
| UNVM | 2,3 | UNGS | 0,7 |
| IFDCSSL | 1,7 | UNLM | 0,7 |
| Otras GBA | 1,7 | URC | 0,6 |
| Otras interior | 1,7 | UCLP | 0,6 |
| UNCO | 1,7 | UNLR | 0,6 |
| UNL | 1,7 | UNM | 0,6 |
| | | USJB | 0,6 |

Fuente: Elaboración propia.

La concurrencia consultada se puede caracterizar, en primer lugar, por su juventud, en segundo lugar por su nivel de formación y por su dedicación a distintas actividades vinculadas a la disciplina.

El 57,7 por ciento de los encuestados tiene hasta 35 años de edad, el 29,6 por ciento cuenta entre 36 y 50 mientras que un 12,3 por ciento supera los 50.

La mayoría de ellos (52 por ciento) había alcanzado el nivel de grado y, apenas por debajo, el de posgrado (48 por ciento)². Notablemente, unos ocho de cada diez cumplen con alguna función docente, de los cuales resalta la importante participación de docentes en formación: el 27 por ciento era Ayudante, seguido de un 22 por ciento de Titulares o Asociados, 19 por ciento de Adjuntos y 9 por ciento de Jefes de Trabajos Prácticos.

Además, a través de sus investigaciones, trabajan en variedad de áreas entre las que se destacan, en primer lugar, la Administración y Políticas Públicas (21 por ciento) así como la Teoría/Filosofía Políticas (21 por ciento); en segundo lugar, las Relaciones Internacionales (16 por ciento) seguida en el tercero, por los Sistemas Políticos/Electorales (10 por ciento). Sin alcanzar

² Entre los que alcanzaron niveles de posgrado, el 27 por ciento dijo ser Magíster, el 17 por ciento Doctor y el 4 por ciento tener estudios posdoctorales.

estas proporciones, luego se nominan otra multiplicidad de líneas hacia donde los politólogos orientan sus estudios³.

Tabla 2
Principales áreas de investigación (en porcentajes)

| | |
|-------------------------------|------|
| Adm. y Pol. Públicas | 20,7 |
| Teoría / Filosofía Política | 20,7 |
| Relac. Internacionales | 15,5 |
| Sist. Políticos / Electorales | 10,0 |
| Instituciones | 8,8 |
| Pol. Comparada | 8,1 |
| Sociología / S. Política | 5,6 |
| OP / Comunic. Política | 4,4 |
| Historia / Pol. o Soc. | 4,7 |
| Democ. / Gobierno | 4,0 |
| Mercosur / Integración | 3,6 |
| Seguridad / Cárceles | 3,6 |
| Pol. Latinoamericana | 3,4 |
| Educación / Universidad | 3,4 |
| Historia Argentina | 2,2 |
| Metodología | 2,0 |
| Sociedad Civil | 2,0 |
| Antropología | 1,8 |
| Empleo / Trabajo | 1,8 |
| Gobierno Local | 1,8 |
| Cs. Sociales | 1,6 |
| Derechos Humanos | 1,6 |
| Género / Sexualidades | 1,6 |
| Reforma del Estado | 1,4 |
| Transparencia / Corrupción | 1,2 |
| Medio Ambiente | 1,2 |
| Cultura Política | 1,0 |
| Economía | 1,0 |
| Otros | 6,4 |

Fuente: Elaboración propia.

En contrapartida con la señalada dispersión temática de sus investigaciones, éstas son predominantemente enmarcadas en la ciencia política empírica (53 por ciento) seguida de la Teoría/Filosofía Políticas (31 por cien-

³ La distribución total se presenta en la Tabla 2. Los porcentajes superan el 100 por ciento porque se trata de una pregunta con respuestas múltiples. Cálculo en base al total de respuestas.

to), con el uso combinado de instrumentos cualitativos y cuantitativos (54 por ciento).

En vinculación con la difusión de sus investigaciones, una amplia mayoría (84 por ciento) manifestó haber participado en congresos de Ciencia Política y Ciencias Sociales en los últimos tres años.

2. Miradas sobre los servicios que ofrece la SAAP

Los congresos

El Congreso de la SAAP resulta atractivo a un público que trasciende a sus miembros: esto lo demuestra que el 71 por ciento de los encuestados que asistieron al último congreso no eran socios SAAP y, entre quienes sí lo eran, el 29 por ciento se incorporó a la institución durante ese mismo congreso. Estos datos confirman la tendencia observada en reuniones anteriores, en el sentido que estos eventos constituyen un momento importante, no solamente para el encuentro e intercambio entre los miembros de la institución sino también para el reclutamiento e integración de nuevos integrantes (De Luca, 2006).

El congreso 2007 estuvo signado por la presencia novata de una proporción interesante: mientras que sólo un promedio del 15 por ciento dijo haber participado hasta en unas tres oportunidades en congresos de la SAAP, para el 42 por ciento del total de los encuestados éste fue el primer congreso de la institución al que asistió y, entre los no-socios, esta cifra asciende al 55 por ciento.

Como ocurre tradicionalmente, el evento interpeló predominantemente a quienes asumen un compromiso de participación activa con la propuesta de SAAP: los que se desempeñaban como panelistas, expositores y/o coordinadores de mesas triplicaban a aquellos que concurrieron en carácter de asistentes o interesados. La presencia de los más jóvenes (hasta 35 años) resultó predominante en ambos subgrupos constituyendo el 55,3 por ciento de los integrantes de paneles⁴ y el 65,5 por ciento de quienes asistieron sólo como interesados⁵.

Los mecanismos informativos externos parecen ser los que mejor han funcionado para anunciar el congreso y promover la concurrencia. El 28 por ciento de los consultados manifestó que fue por medio de comentarios de colegas y docentes el modo como tomaron conocimiento del evento y un

⁴ El 30 por ciento de los panelistas/expositores contaba con 36-50 años y el 14,7 por ciento con más de 50.

⁵ El 29,1 por ciento de los asistentes/interesados contaba con 36-50 años y el 5,5 por ciento con más de 50.

27 por ciento dijo que se enteró por su Departamento o Facultad. Estas proporciones ascienden hasta superar el 30 por ciento, particularmente entre quienes no son socios de la SAAP. Por otra parte, las estrategias de difusión de la institución quedaron relegadas a un segundo plano: sólo el 26 por ciento dijo haberse anoticiado por el sitio *web* de la SAAP y el 13 por ciento por el Boletín de la institución. Es claro que estos mecanismos fueron de escasa conexión con los no-socios, puesto que éstos no reciben el Boletín institucional ni consultan con asiduidad su página *web*. De todas maneras, el 52 por ciento de los encuestados consideró que el congreso 2007 tuvo una buena difusión, aun contemplando las distintas sedes de sus universidades de pertenencia (CABA, GBA, resto del país)⁶.

La Revista institucional

Uno de los productos destacados de la SAAP es su Revista. La misma tiene como objetivo central promover la producción y la difusión de la ciencia política argentina a fin de impactar en el proceso de desarrollo, institucionalización y profesionalización de la comunidad politológica local y en la democratización del acceso al conocimiento actualizado, con especial foco en el interior del país.

Esta publicación apareció en 2002, cada número incorpora seis artículos (de los cuales cinco corresponden a autores argentinos), una nota de menor extensión y reseñas bibliográficas. Asimismo, cuenta con un sistema de referato y con dos Consejos (Editorial y Asesor) compuestos por prestigiosos académicos.

La Revista se distribuye entre los miembros de la Sociedad así como a algunas instituciones de formación. Aun cuando la distribución de la *Revista SAAP* se limita a sus miembros, un alto porcentaje de encuestados manifestó conocerla (72 por ciento), cifra que asciende al 98 por ciento de los socios⁷, datos que indican que la Revista circula a través de instituciones,

⁶ Durante el congreso se distribuyó un cuestionario evaluativo a fin de que fuera llenado en forma autoadministrada por los asistentes al terminar el evento. El mismo fue entregado a todos los asistentes junto con la carpeta del congreso y la decisión de responderlo quedó sujeta a la predisposición de los mismos, quienes por propia voluntad las depositaban en urnas previstas en distintas salas. Se recolectaron 79 cuestionarios llenos. Estos resultados no son comparables con los de la encuesta cara a cara (por la diversidad de muestras y técnicas) pero proveen algunas orientaciones entre las que se destacan las siguientes: el congreso fue aprobado sin vehemencia en lo que respecta al nivel de participación, aspecto evaluado entre bueno y regular. Sin embargo, una mejor estima es asociada a la organización del evento, el nivel académico en general, los paneles y las plenarios, de las cuales predomina una evaluación buena o muy buena.

⁷ Es importante recordar que el 29 por ciento de los socios encuestados se había asociado durante el mismo congreso y, en consecuencia, no recibía la *Revista SAAP*.

bibliotecas y diferentes circuitos académicos. Si bien mayoritariamente se observa una mirada positiva sobre la publicación y el 96 por ciento de los socios manifiesta gran interés en recibirla, el atributo peor evaluado de la Revista es la continuidad en su distribución: un 40 por ciento de los socios encuestados opina que ésta es “apenas regular”.

Entre quienes la reciben o tienen algún acceso directo a ella, el 44 por ciento manifestó que lee algunas notas, el 20 por ciento la lee completa, el 12 por ciento sólo la hojea, el 10 por ciento lee algunas secciones y otro tanto (10 por ciento) directamente no la lee⁸. Cuando se pregunta por una serie de características de la publicación a quienes han manifestado conocerla, la evaluación resulta favorable: el 89 por ciento la cataloga como buena o muy buena en términos generales; el 92 por ciento observa en igual sentido positivo la calidad y una proporción que llega al 95 por ciento considera bueno o muy bueno su nivel académico. Con esta misma mirada respaldatoria (buena-muy buena) aprecian su diagramación y sus temáticas con cifras apenas por debajo (82 por ciento y 87 por ciento respectivamente). Además, para ocho de cada diez encuestados las consideraciones positivas de la *Revista SAAP* se mantienen cuando es comparada con otras publicaciones de ciencia política nacionales pero bajan al 50 por ciento cuando se lo hace con otras internacionales de la disciplina. En este sentido, cabe destacar que los no-socios tienden a evaluar relativamente mejor a la Revista que los miembros de la institución, a lo largo de todos y cada uno de los atributos medidos.

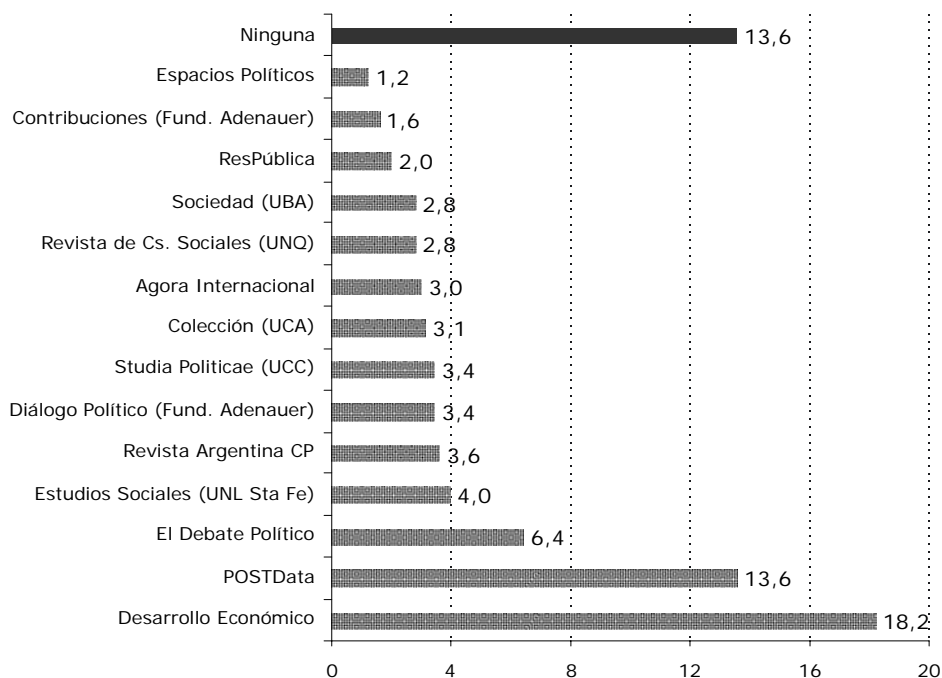
En congruencia con esta buena imagen general, más de dos tercios de los encuestados (65 por ciento) dijo utilizar la *Revista SAAP* en algún trabajo o instancia de investigación. Cifra que asciende al 70 por ciento entre los socios de la institución. Resulta interesante observar que los socios presentan, en términos relativos, una actitud más crítica cuando se trata de evaluar la publicación pero, sin embargo, superan a los no-socios a la hora de utilizarla como insumo de su trabajo académico.

Dentro del mismo campo de influencia de la *Revista SAAP* también son consultadas otras revistas científicas vinculadas a la ciencia política, entre éstas, *Desarrollo Económico* obtuvo el primer lugar con 18,2 por ciento de menciones, seguida por *POSTData* con el 13,6 por ciento de las respuestas⁹. Por debajo de proporciones del 10 por ciento se citaron un conjunto de otras publicaciones, la excepción a esta cifra la constituyen aquellos graduados que no leen ninguna revista relacionada con la ciencia política (13,6 por ciento).

⁸ La diferencia porcentual para alcanzar 100 corresponde a la categoría No sabe/No contesta.

⁹ Las respuestas a esta pregunta fueron espontáneas, es decir, no se presentó ningún listado de opciones a los encuestados.

Gráfico 2
Principales revistas de consulta en ciencia política (en porcentajes)



Nota: Los porcentajes superan el 100 por ciento porque se trata de una pregunta con respuestas múltiples. Cálculo en base al total de respuestas.

Fuente: Elaboración propia.

Otros servicios

La SAAP también cuenta con otra publicación: el *Boletín Informativo* que llega a sus socios a través del correo electrónico. Éste constituye una fuente de información para un alto porcentaje de los socios; el 67 por ciento de los mismos dice consultarlo e igual proporción lo evalúa positivamente.

En términos generales, hay una aceptación indiscutida entre los socios, frente a una posible oferta de nuevos servicios por parte de la SAAP. Principalmente, la atención está puesta en su rol como organizadora y difusora de eventos, cursos y seminarios (entre el 92 por ciento y 82 por ciento de los encuestados se manifiesta en este sentido) así como en lo que hace a su lugar en la difusión de otras publicaciones, información disciplinar y servicio de biblioteca (entre el 91 por ciento y 85 por ciento).

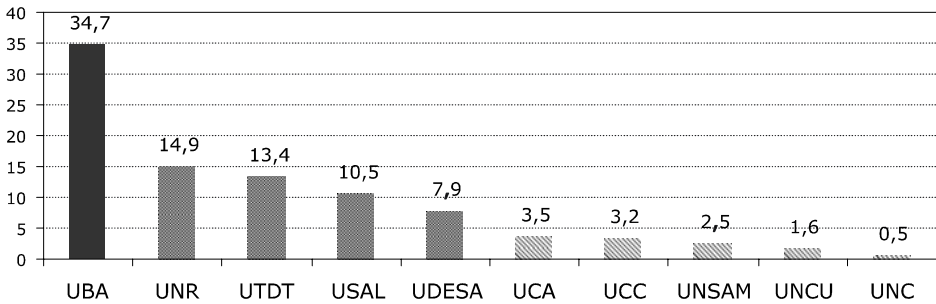
3. Percepciones sobre la ciencia política actual en Argentina

En Argentina existen alrededor de treinta y tres programas de Licenciatura en Ciencia Política y cuarenta y dos programas de postgrado en la disciplina, de los cuales quince son doctorados y veintisiete maestrías. Estas cifras no contemplan las variantes de las carreras de Relaciones Internacionales (Leiras *et al.*, 2005). Resulta importante señalar esta distinción ya que en algunas instituciones los estudios de relaciones internacionales comparten parcialmente la currícula con las carreras de los politólogos.

En general, estos programas comenzaron o adquirieron mayor ímpetu luego del retorno a la democracia; fue en este contexto donde comenzaron a organizarse nuevas carreras de Ciencia Política, entre las que se destaca la de la Universidad de Buenos Aires¹⁰. Aún siendo ésta una carrera relativamente reciente en la UBA, entre los consultados se posiciona ampliamente (34,7 por ciento) como la universidad más prestigiosa en la materia, duplicando a la Universidad Nacional de Rosario (14,9 por ciento) y a la Universidad Torcuato Di Tella (13,4 por ciento)¹¹ en las opiniones.

Gráfico 3

Universidad más prestigiosa en ciencia política (en porcentajes)



Nota: Los porcentajes superan el 100 por ciento porque se trata de una pregunta con respuestas múltiples. Cálculo en base al total de respuestas.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ La creación de la Carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires se remonta al 17 de abril de 1985.

¹¹ Las respuestas a esta pregunta fueron espontáneas, es decir, no se presentó ningún listado de opciones a los encuestados.

Tabla 3
 Universidad más prestigiosa en ciencia política
 según institución de procedencia

| Encuestados de: | 3 mejores posiciones |
|------------------------|--|
| UBA | 41,6% UBA 14,1% UNR 13,0% UTDT |
| UNR | 37,5% UBA 32,5% UNR 5,0% UDESA |
| UTDT | 42,9% UTDT, UBA 14,3% UDESA |
| USAL | 30,2% USAL 26,4% UBA 18,9% UTDT |
| UDESA | 37,5% UBA 31,3% UDESA 18,8% UTDT |
| UCA | 31,6% UCA 26,3% UBA, UTDT |
| UCC | 31,8% UCC 22,7% UBA, UNR |
| UNSAM | 30,8% UBA 15,4% UTDT 7,7% UNSAM, UDESA, USAL, UNR, UCC, UNCU |
| UNCU | 40,0% UBA 20,0% UTDT 13,3% UNCU, UNR |
| UNC | 33,3% UBA 33,3% UTDT |

Fuente: Elaboración propia.

La escala de prestigio, encabezada por la UBA, continúa en un segundo nivel con universidades nacionales del interior del país junto a privadas de la Capital Federal; las nuevas universidades nacionales del Gran Buenos Aires aparecen a partir del octavo lugar encabezadas por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Ciertamente, se observa una tendencia generalizada a que los encuestados promuevan a las instituciones de las que proceden y asignen a ellas el prestigio por el que se los interroga. Sin embargo, es destacable que los consultados de distintas universidades coincidieron en nombrar a la UBA dentro de las tres posibilidades solicitadas.

Lo que no presenta margen de dudas es quien es visto como el politólogo más destacado de la disciplina en nuestro país: el 66 por ciento de los encuestados nombró en forma espontánea a Guillermo O'Donnell¹², quien acaparó 142 menciones. Su nombre aparece seguido por una multiplicidad de otros nombres (33) que acumulan en promedio menos de 9 menciones cada uno.

El prestigio de O'Donnell se ve reconfirmado al momento de señalar los textos más importantes de la Ciencia Política entre los que se destacan seis de su autoría, dos de los cuales ocupan los primeros lugares: *El Estado burocrático autoritario* (11,9 por ciento de los encuestados) y *Contrapuntos* (10,7 por ciento de los encuestados)¹³.

El alto consenso en torno a la figura de un solo autor y la gran dispersión de menciones entre el resto de los nombrados como politólogos más destacados pone de manifiesto, por un lado, el amplio reconocimiento que tiene la figura de O'Donnell dentro de este sector de la comunidad politológica argentina y, por otro lado, la ausencia de otras figuras capaces de convocar un consenso respecto al prestigio de su obra. Es decir, junto al liderazgo de Guillermo O'Donnell, la ciencia política argentina parecería funcionar como una comunidad de pares donde cada uno/a es reconocido/a por algún otro/a en su trabajo científico pero sin destacarse ninguno/a en especial.

Algunas consideraciones metodológicas del estudio

El estudio se basó en una encuesta cara a cara con un abordaje *in situ* del encuestado. Dadas las particulares condiciones del trabajo de campo —realizado durante el transcurso del congreso— que dificultaban el abordaje de los encuestados y la posibilidad de retener su atención durante un tiempo largo, se trabajó con un instrumento de recolección (cuestionario semiestructurado) de muy pocas preguntas con una duración estimada no mayor a 10 minutos de aplicación.

Sin embargo, esta tarea aparentemente sencilla de consulta debió integrarse dentro de una estrategia capaz de sortear una serie de dificultades.

El principal desafío metodológico fue el diseño y construcción de la muestra. Se trataba de abordar un universo que se había autoseleccionado a través de la decisión personal de participar en el congreso y que resultaba desconocido, no sólo en su tamaño sino también en relación a su procedencia y características.

¹² Las respuestas a esta pregunta fueron espontáneas, es decir, no se presentó ningún listado de opciones a los encuestados.

¹³ Además de éstos se citan: *Apuntes para una teoría del Estado; Estado y alianza de clases en la Argentina; Modernización y autoritarismo; ¿Democracia delegativa?*

Esta dificultad se relacionaba con otra, la de tener que encontrar a los encuestados durante la realización del evento, ya que los mismos dedicarían la mayor parte de su tiempo a las sesiones programadas.

Para tomar decisiones sobre ambos tópicos contamos con: a) algunos datos relevados con anterioridad a través de encuestas autoadministradas distribuidas en congresos previos de la SAAP que nos sirvieron de orientación, b) la ventaja de tratarse de un universo homogéneo en algunas de sus características y c) los datos puntuales del Programa de Actividades del congreso 2007, donde figuran todos los panelistas y expositores con su universidad o institución de pertenencia. Asimismo, este Programa nos brindaba información sobre la distribución y asignación de los espacios a las mesas, paneles y áreas de esparcimiento, dato fundamental para el diseño de nuestras estrategias de abordaje.

La tercera dificultad consistió en que, como en todo estudio en concentraciones masivas, el tiempo del campo era corto y limitado, agravada por la imposibilidad de volver sobre o replicar el mismo escenario que se desmantelaría al cabo de cuatro días. Sumado a esto, una cuarta cuestión fue que la planificación del congreso preveía su realización en dos sedes, lo que nos obligó a articular el trabajo de diferentes equipos de encuestadores.

Luego de evaluar este escenario y sus posibilidades, construimos una muestra con tres cuotas de variables dicotomizadas, sobre una estimación de la asistencia al congreso basada en los datos históricos, teniendo en cuenta su realización en la Ciudad de Buenos Aires y el dato conocido, a través del programa, de la cantidad de panelistas y coordinadores de mesas. El tamaño de la muestra resultó en 225 casos con una estimación de 1.000 asistentes. Las tres variables utilizadas como cuotas fueron las siguientes: sede de la universidad de pertenencia (CABA/GBA-resto del país)¹⁴, rol desempeñado en el congreso (panelista-no panelista) y sexo (mujer-hombre).

Luego de la realización del evento la comparación entre los datos recolectados durante el trabajo de campo y los datos de inscripción al Congreso de la SAAP nos condujo a una ponderación con base en la variable “sede de la universidad de pertenencia”, reflejados en el siguiente cuadro:

| | Cuotas de la muestra teórica (%) | Datos de campo (%) | Inscripción Congreso SAAP 2007 (%) | Datos ponderados para el análisis (%) |
|----------------|---|---------------------------|---|--|
| Mujeres | 52,0 | 53,3 | 53,4 | 54,6 |
| Hombres | 48,0 | 46,7 | 46,6 | 45,4 |
| Panelistas | 66,0 | 67,6 | Sd | 68,9 |
| No panelista | 34,0 | 32,4 | Sd | 31,1 |
| CABA/GBA | 67,0 | 68,0 | 57,3 | 57,3 |
| Resto del país | 33,0 | 32,0 | 42,7 | 42,7 |

¹⁴ Cuando el encuestado/a tenía pertenencias múltiples se le solicitaba que indicara la que consideraba su pertenencia principal.

Algunas consideraciones finales

Los resultados del estudio aquí presentado permiten concluir en torno a una serie de tópicos que sobrevuelan al público consultado.

Ciertamente, la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) constituye, desde hace años, un ámbito que nuclea a politólogos de diversas instituciones y centros de investigación del país a fin de promover y fortalecer la disciplina dentro y fuera de la comunidad local.

Con el mismo espíritu de encuentro, el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP se ha revelado particularmente como un espacio que ha dado lugar a nuevas voces, expresadas tanto en los paneles y sus posteriores debates como en los diversos circuitos de intercambio que los congresos académicos generan. Además de quienes son asiduos concurrentes a estas citas que la institución ofrece bianualmente, en la de 2007 fue especialmente notable la presencia de jóvenes graduados (no sólo como asistentes al congreso sino también como expositores y panelistas); de docentes e investigadores en formación; de nuevos asociados a la SAAP y de nóveles participantes primerizos en estos eventos. Asimismo, el caudal de representantes de universidades de diferentes provincias del país fue otra visita destacada. En este sentido, el congreso ha cristalizado activamente la oportunidad de diálogo entre multiplicidad de viejos y nuevos actores de la ciencia política local (aunque no exclusivamente) así como la articulación de los lazos que éstos promueven.

De parte de la SAAP, reconocida como la institución local que aglutina a los politólogos, los asistentes graduados al congreso esperan un trabajo constante en pos de renovar y mantener actualizado sus productos y servicios entre los cuales, en particular su congreso y, en mayor medida, su revista son evaluados positivamente.

Por otra parte, se observa un fuerte acuerdo respecto al prestigio de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires así como respecto a la figura de Guillermo O'Donnell quien es señalado entre los congresistas como el politólogo más destacado de la ciencia política de nuestro país.

Bibliografía

- Bulcournf, Pablo y Martín D'Alessandro (2002). "La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80", en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, Universidad Nacional de Quilmes, noviembre.
- De Luca, Miguel (2006). "Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP", en *Revista SAAP*, Vol 2, N° 3, agosto.

- Fernández, Arturo (comp.) (2002). *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Ediciones Biebel.
- Leiras, Marcelo (et al.) (2005). “La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- SAAP (2007). Programa VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, “¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones”, Buenos Aires, 6-9 de noviembre.

Glosario de Universidades

| | |
|-----------|---|
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| IFDCSSL | Instituto de Formación Docente Continua de San Luis |
| UADE | Universidad Argentina de la Empresa |
| UB | Universidad de Belgrano |
| UBA | Universidad de Buenos Aires |
| UC Sta Fe | Universidad Católica de Sta Fe |
| UCA | Universidad Católica |
| UCC | Universidad Católica de Córdoba |
| UCLP | Universidad Católica de La Plata |
| UDESA | Universidad de San Andrés |
| UNC | Universidad Nacional de Córdoba |
| UNCO | Universidad Nacional del Comahue |
| UNCU | Universidad Nacional de Cuyo |
| UNGS | Universidad Nacional de Gral. Sarmiento |
| UNL | Universidad Nacional del Litoral |
| UNLA | Universidad Nacional de Lanús |
| UNLM | Universidad Nacional de La Matanza |
| UNLP | Universidad Nacional de La Plata |
| UNLR | Universidad Nacional de La Rioja |
| UNM | Universidad Nacional de Misiones |
| UNQUI | Universidad Nacional de Quilmes |
| UNR | Universidad Nacional de Rosario |
| UNSAM | Universidad Nacional de San Martín |
| UNSJ | Universidad Nacional de San Juan |
| UNVM | Universidad Nacional de Villa María |
| URC | Universidad de Río IV |
| USAL | Universidad del Salvador |
| USJB | Universidad San Juan Bosco |
| UTDT | Universidad Torcuato Di Tella |

Democracia y soberanía popular. Mitos y realidad a principios del siglo XXI*

CARLOS STRASSER
FLACSO
strasser@flacso.org.ar

Después de veintitantos años de dar innumerables vueltas en torno a la teoría de la democracia, en los últimos tiempos retomé sus dos cuestiones más antiguas y básicas, sólo que en relación exclusiva con la actualidad. Estas dos cuestiones pueden enunciarse juntas brevemente: una trata de lo que es o no es hoy una democracia, y la otra versa acerca de cuánto vale o no vale en la práctica.

Lo que a principios del siglo XXI, nada menos, me llevó de regreso a estas cuestiones fue que, en el sentido común de nuestra época, ninguna se encuentra menos confusa de lo que se está dando erróneamente por cerrada. Aunque el mundo ha cambiado muchísimo en décadas recientes —por desgracia no en todo, ya veremos— en estas materias continuamos, sin embargo, empleando conceptos y visiones que ahora están decididamente obsoletos. Mi parecer es por tanto que las dos cuestiones deben reabrirse, y reabrirse salvando la inercia, esto es sin prejuicios ni compromisos políticos, con candor, con inocencia. Más aún, reabrirse las dos y cada una, desde que el análisis y la discusión *de novo* de ellas tendría que empezar por volver a diferenciarlas nítidamente (de hecho, por el contrario, el discurso de rutina sabe tenerlas fundidas en una sola sin casi darse cuenta).

Al cabo de tanta vuelta he llegado a un número de conclusiones, y de éstas es que voy a exponerles a continuación algunas que, si son pocas, también son centrales y fuertes, como se dice ahora. Es así probable que al menos en parte pase a desconcertarlos, aunque la culpa de ello, entiendo, no debería atribuírseme: en verdad tiene más que ver, en todo caso, con lo descuidados que a lo largo de ya muchos años hemos sido en este campo y con las *vulgatas* ideológicas que aceptamos y sostuvimos, o dejamos avanzar.

Lo que sigue contendrá pues su porción de revisiones como de críticas, a diestra y a siniestra, y algunas, insisto, poco convencionales; de forma que si se quiere entender bien lo que expongo ruego esperarme hasta que termine. No obstante (se los anticipo para que el desconcierto no llegue a mayo-

* Este trabajo es una versión modificada de la disertación realizada el 17 de abril 2008 con motivo del otorgamiento del título de Profesor Emérito por la FLACSO (Argentina).

res), mi entendimiento final es que en la actualidad nos encontramos con un escenario parecido a aquél en que un paciente tiene a su cabecera dos médicos: uno que toma lo bastante enfermo por sano mientras el otro toma lo bastante sano por enfermo. Alternativamente, uno en que el primero llama placenteramente democracia a lo que está lejos de serlo en tanto el restante la descalifica demasiado pronto.

I

Contra todo lo mucho que se oye y lee (renovadamente desde 1989, cuando cayó el muro de Berlín), en verdad la democracia como tal apenas si existe, lo mismo que la soberanía popular. No estoy volviendo a aquello de la “democracia formal”, esa cuenta que ya pagamos caro; ni hablo de la democracia clásica, menos de una utópica. Me refiero a la democracia en sentido conceptualmente *aggiornado* y, pues, hoy propiamente dicha, lo que podríamos llamar la democracia contemporánea¹. Que sin embargo no es lo mismo que Estado constitucional de Derecho y elecciones cada tanto, aunque, después de los regímenes que padecemos durante el siglo XX, ellos no importen precisamente poco.

Las dificultades más prácticas con que tropieza la idea de democracia se entrevén fácilmente en el pensamiento; quiero decir, para descubrirlas basta con realizar las *inspectio mentis* que recomendaba Galileo a falta de herramientas y laboratorios. Son dificultades que la experiencia confirmó o confirma y que (paradójicamente, quizás) el tiempo actual ha multiplicado tanto o más que disminuido a puras y crecientes complejidades de unos desarrollos desde imprevistos hasta asombrosos. Así es como hemos tenido, por ejemplo, el recorte de soberanía de los estados, la comunicación y la información vertiginosas y abrumadoras que corren mundialmente entre dirigidas y descontroladas, la economía y las finanzas funcionando las veinticuatro horas en todo el planeta, una multiplicación exponencial de actores públicos y privados o mixtos, y de agencias, organismos y organizaciones nacionales y sobre todo internacionales, muchos ramificados y/o superpuestos, pocos dependientes de la voluntad popular en cada país, etcétera, etcétera.

¹ Como la cuestión empieza por ser una de propiedad de los conceptos, aclaro brevemente que llamo democracia a ese tipo de régimen de gobierno del Estado hecho de autoridades y políticas que se definen por elecciones generales en un medio de libertades y derechos políticos también generales, pero en el cual *el régimen, el gobierno y el Estado* de la fórmula tanto como *el democratismo, el republicanismo y el liberalismo* —las tres tradiciones ideológicas que componen la democracia contemporánea— pueden, como suelen, lo mismo acompañarse que entrar en conflicto. Dicho esto, abandono de inmediato el plano teórico-conceptual puesto que aquí no voy a adentrarme en el mismo.

Una de esas dificultades tan numerosas, no pues la única pero sí de las principales, está sin embargo entre las más viejas; y es la de que en la mayor parte de los países nos hallamos lejos o muy lejos de la igualdad social. Lo cual también es decir lejos o muy lejos de una ciudadanía en general educada e informada, y en consecuencia autónoma. Lo que a su turno es decir también lejos o muy lejos de la ciudadanía necesaria para que tenga existencia real la soberanía popular, esto es, una soberanía popular legítima, la soberanía popular legítima. Y digo legítima porque no es cierto aquello de *Vox populi vox Dei*: no toda y cualquier opinión popular merece ni tiene por qué ser soberana. No lo era, desde ya, en la ciudad política paradigma de la democracia (Atenas), de modo que tampoco tiene por qué serlo ahora. Con la vox pópuli no alcanza; y no alcanza, sostengo, al margen de saber perfectamente que a poblaciones enteras se les niegan una justicia, una equidad y hasta una compasión humana elementales. Ética o creencias aparte, pues, la cuestión o dificultad de fondo a la que apunto es que en contextos de una desigualdad marcada la democracia es apenas democrática, la ciudadanía es apenas ciudadana, y la soberanía popular es apenas soberana.

La gran dificultad subsiguiente consiste en que, dado que la democracia debe funcionar por la vía representativa, demasiados órganos o individuos representantes del pueblo se sirvieron por mucho tiempo y —si hasta parece una ironía histórica— hoy en especial se están sirviendo a destajo de dicha semiciudadanía para luego fallar en representar nada ni a nadie como se supone deben hacerlo, se trate del pueblo o la nación o la mayoría o de quienes votaron según votaron o del partido correspondiente (lo que debe ser representado no siempre está muy claro y contribuye no menos a determinados extravíos que a auténticos desfalcos). Luego, está de más decir, creo que una semi o cripto-representación genera como mínimo una democracia limitada, como también lo estaría agregar que una democracia limitada no vale como democracia. No, por lo pronto, para aquellos que de hecho no se encuentran en condiciones de usarla, de ejercerla, los ignorados de las áreas color marrón de cada país, como las pintó alguna vez Guillermo O'Donnell (1997), que son las áreas de lo desigual y el abandono público.

Esto en verdad ha sido desgraciadamente así más o menos desde el principio de la democracia moderna, y donde es más nuevo en rigor se repite lo viejo. Edmund Morgan lo cuenta respecto de la Inglaterra de tres y cuatro siglos atrás en su libro *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos* (2006). Un libro que, *mutatis mutandis*, parece contar de muchos otros lugares de nuestro conocimiento pero en estos tiempos de ahora. Refiere Morgan que la soberanía popular fue desde el principio largamente una ficción y la representación del pueblo un artificio, la apropiación o expropiación de la voluntad popular por los políticos. Pero la historia paradigmática en la

materia probablemente sea la que se dio en determinado momento en las trece colonias que estaban formando los Estados Unidos en el último cuarto del siglo XVIII. Como es paradigmática para nosotros, la refiero brevemente.

En 1776 Thomas Jefferson había escrito (por encargo de una comisión en la que entre otros estaban Benjamín Franklin y John Adams, colosos de la separación de Inglaterra) el texto de la Declaración de la Independencia. Declaración que, pese a su juventud, lo hizo inmediatamente famoso, prócer, *founding father* de la primera gran democracia moderna, eso aun antes de ser embajador en Francia durante la guerra, secretario de Estado de Washington, vicepresidente de Adams y, por fin, dos veces presidente. La misma comisión que le dio el encargo de escribir la gloriosa Declaración, empero, y en particular el Congreso continental del que ella dependía, le enmendaron el texto. Se lo enmendaron de cabo a rabo, prácticamente nadie quiso quedarse fuera de la historia, casi todos pusieron o quitaron puntos y comas, esto o aquello; eso sí, un párrafo único no tocaron, desde entonces el párrafo más recitado, aquél resonante de solemnidad que decía: *We hold these truths to be self evident: that man is born equal (...)* ². Era, claro, la profesión de fe intangible de ese instante como de la actualidad, un valor político-normativamente sagrado, pero también, empíricamente, como dice Sartori (1987) en referencia directa, una falsedad obvia (incluso en esas colonias, por comparación, históricamente casi vírgenes). El desajuste empírico se corrigió pues bastante pronto, esta vez de la mano de la Constitución del '87, cuya aprobación propició con la argumentación más extensa y aguda, como asimismo explícita, *El Federalista*. Es que en *El Federalista* ya no pudo dejar de constar con todas las letras (hablo del famoso número 10, escrito por Madison, y en particular de un párrafo decisivo que redactó con una crudeza propia del Marx de sesenta años después) algo mucho más evidente, a saber, que en los hechos los hombres no son iguales, que en estas y otras circunstancias convergentes la democracia sin más opera como un despropósito o se usurpa, que en cualquier población hay siempre distintas clases e intereses y desigualdades a las que prestar atención antes que nada, y mayorías y minorías pugnando por el poder. En fin, todo eso que recababa una ingeniería constitucional prudencial e ingeniosa, y santificada por el gran Montesquieu, con suerte entre republicana y de autoridades elegidas por el voto pero, si hablamos estrictamente, *de profundis* antidemocrática. Dicho sea de paso, ya los asambleístas habían dictado la Constitución fuera de mandato y a puertas aviesamente cerradas.

² “Tenemos a estas verdades por autoevidentes: que los hombres han nacido iguales...”. Lo de las enmiendas lo cuentan el propio Thomas Jefferson en sus *Annals*, y también John Adams en alguna correspondencia recogida por David McCullough (2001) en su gran biografía del personaje.

Así que la democracia propiamente dicha y la soberanía popular propiamente dicha apenas si existen ya desde el vamos, de modo que en la materia nada ha cambiado esencialmente. Se me observará, quizás, que paso por alto muchas modificaciones y progresos, importantes avances sociales y políticos. No: dije “esencialmente”. Además, me sujeto a los conceptos. Estas democracias son, insisto (y aquí acentúo lo que en sus columnas recuerda a cada rato Natalio Botana), por lo general y cuanto más, democracias electorales. Las que en cambio existen con indudable vigor, más acá o más allá de lo que hayan cambiado y sigan cambiando los grupos actores, son las que durante mi juventud y unos cien años antes se mentó como “sociedades de clase”, esas que en el discurso político actual parecen haber entrado en el olvido y casi arrojan al desprestigio intelectual a quien mencione la antigüalla. Pero las sociedades de clase existen así como existen las desigualdades sociales que ya he mencionado, unas enormes, hasta revulsivas e infames desigualdades sociales, con multitudes de seres humanos viviendo en una miseria y un sinsentido que aterra, lo que bien puede comprobarse desde aquí en distintas direcciones, muchas a contados minutos de donde estamos hoy situados.

Justamente, relacionando lo primero con lo segundo, lo que se creyó y esperó desde el siglo XVIII es que la democracia y la soberanía popular, puestas al mando, serían capaces e irían sin pausa acabando con la desigualdad y la miseria y las sociedades de clase, lo cual no fue del todo así (o no lo fue en fin de cuentas, o lo fue apenas, a duras penas, o escasamente, en América Latina, siquiera) en la medida misma en que, si es que rigieron alguna vez, pudieron regir sólo por períodos entrecortados, tuvieron enfrente un arraigado, poderoso y denso sistema de obstáculos y adversarios o enemigos, y porque, en cualquier caso, tampoco ellas mismas —la democracia y la soberanía popular— se correspondían ni correspondieron mucho con lo que pudo desearse y aquí o allá se teorizaba. Esto ya venía entrevisto con claridad en Rousseau mejor que en nadie, aun a su pesar, el vivo pesar de su corazón³. Pero las nociones corrientes de democracia y de soberanía del pueblo circularon entonces, y hasta ahora mismo, idealizadas.

Es verdad empero que lo que doscientos años atrás se esperaba, no se esperaba en aquel momento sin ninguna razonabilidad: se esperaba para después de alguna marcha del tiempo y una serie de mejoramientos. Así, el siglo XIX pudo creer y entonces creyó que en algún futuro más o menos próximo la democracia podría y llegaría a realizarse. Esto, sin embargo, con los ríos de agua corrida entre tanto bajo los puentes, el siglo XXI ya no puede permitírselo, sería demasiado ingenuo que lo hiciese. Toda la expe-

³ Ver Strasser (1990b), publicado luego como Strasser (1990a).

riencia histórica acumulada en el ínterin, incluyendo desde ya la más reciente, confirma que la forma democracia es un *desideratum*. Ciertamente, ha habido progresos políticos, en general y en muchos países; progresos de civilización, demo-republicano-liberales unos cuantos; y si quieren los llamamos democráticos, para seguir la corriente, aunque no lo son cabalmente. En ninguna parte ha pasado a gobernar el pueblo de manera directa ni indirecta, excepto alguna vez quizás algún control remoto. Cosa que, subrayo, en la realidad en que vivimos (si no la enceguecen los conceptos inapropiados) tampoco hay que dar de inmediato por mala o por buena, lo que en rigor tenemos para ver es si hay o no hay ciudadanía y qué ciudadanía hay o no hay, y qué gobiernos nos gobiernan en consecuencia. Votan muchas personas, por cierto, y eligen o se dice que eligen desde autoridades hasta políticas, lo hagan bien o mal según las opiniones, pero la verdad es que no mandan ni obligan, como también que no se intenta mucho representarlas. En fin, nada muy distinto, tampoco, de los tiempos en que el mismo Rousseau hablaba de los ingleses y sus elecciones y del día siguiente a ellas.

Lo que ocurre es que creemos casi a pies juntillas en una cantidad de verdades convencionales sin vida ni fundamento y que portamos un sentido común que incluye espejismos. La explicación que brindaba Tocqueville de semejante fenómeno es que las sociedades no pueden estar revisando continuamente aquello que las tiene de hecho más o menos unidas, que en rigor no pueden permitirselo, puesto que no tienen ni el tiempo ni tampoco la inteligencia necesarios, de forma que en definitiva creen lo que les viene bien creer así como son y funcionan y están gobernadas.

II

Si nos ocupamos particularmente de nosotros, sucede, para más, que entre las sociedades globales de Europa occidental y Estados Unidos-Canadá-Australia y las de América Latina media un abismo del cual demasiados autores que tanto y tanto se leen y citan casi no parecen tener noticia. Ya lo traje a colación. Hay demasiada gente que, aun sin ser un turista de los que albergamos tantos actualmente, parece no haber visto nunca nuestras ciudades por entero, en particular los barrios bajos, ni visto villas miseria o callampas o favelas de cerca, ni hablar de ciertas zonas rurales tan inmensas y tan pobres; es decir, demasiada gente, académicos incluidos, y ciertos *best sellers* incluidos a la cabeza, que no saben de la extensión siniestra ni de los grados espantosos de miseria existentes en nuestros países.

Quizás es por algo de eso que entre tanto muchos escriben de “la democracia” de una manera que resulta curiosa, no sólo pero en particular res-

pecto de aquellos países denominados periféricos. En todo caso, lo que parece absolutamente primero y fundamental lo pasan ellos de largo o sólo rozándolo. Así, se conciernen prácticamente sin más con lo que por mi parte, aun siendo a veces novedoso, no puedo ver ni juzgar sino a la luz (o la sombra) de lo que es patentemente anterior, básico, y lo contrario de prescindible, tanto teórica, empírica como axiológicamente. Lo real es así que por un trecho largo mi ánimo me lleva a disentir de alguna corriente; aquí y ahora de una o dos especialmente, las que han sabido ponerse en boga no sin méritos.

Hablo en primer término de la corriente (o fracción de la corriente) teórica que, sin idealizar por demás a “la democracia” que tenemos, incluso entendiéndola a la vieja manera socialista —aunque hoy casi a las calladas— como “liberal” y “burguesa”, y aun reconociendo que atraviesa por una aguda y quizás irreversible “crisis de la representación” más que por una nueva mudanza de las formas representativas, está sin embargo mirándola con buenos ojos, relativamente. Y no ya porque ha desplazado a los totalitarismos, los autoritarismos y las dictaduras, lo cual está muy bien, por supuesto. Sino porque, no obstante lo dicho, y hasta como consecuencia de ello (como siguiendo a la quiebra de los partidos, por ejemplo), a nivel no ya de “el régimen” mismo pero sí de “la sociedad civil” y “la ciudadanía” estaría manifestando signos de algún modo promisorios relacionados con una reactivación política y cierto autogobierno de la sociedad, cierta autorrepresentación social. Algunos vecinos prójimos de esta corriente, todavía más, están convictos de que “la representación” democrática misma ha ganado y es más auténtica mediante la hoy concentrada personalización del liderazgo o el hiperpresidencialismo. Mi entendimiento es en cambio (con las dudas e incertidumbres extra que le han introducido al cuadro las novedades de cierto retorno efectivo de la política y del Estado) que esas corrientes o autores, sobre todo los últimos que mencioné, se dejan llevar demasiado por los enfoques “al día” y se exceden en el “hilado fino” de los hechos. Mientras tanto, creo, descuidan o relegan datos y cuestiones que son elementales; a menos que encuentren ya tedioso puntualizarlos o, lo que no parece, los den por obvios.

III

El caso es que la “activación” de la llamada *sociedad civil* y el llamado *tercer sector* cuando no de la llamada *ciudadanía* que en los últimos tiempos se subraya en distintos textos es, en definitiva, igual a una cantidad de movidas o movimientos más o menos numerosos y paradójicamente sosteni-

dos, pero también irregulares o erráticos y en general inconexos entre sí, que tienen que ver cada vez con distintos y determinados grupos sociales más que con la comunidad y el orden político nacional propiamente dichos; y, aun organizados, son por lo común sectoriales o “cuentapropistas” (si se me permite la expresión) cuando no de un tipo, en ocasiones, *stricto sensu* privado. Nada, en suma, que sustituya al sistema de partidos hoy descompuesto. Por el otro lado, la representación entera está hoy en crisis, y esto lo mismo en la perspectiva del *standing for* como en la del *acting for* que planteaba Hanna Pitkin en su clásico libro *El concepto de representación*, o sea las de representar “tomando el lugar de” y de “actuar por” en cualquiera de sus variantes. Esto de ahora no es apenas un cambio más de formas ni de lazos entre representados y representantes. Y lo que queda en pie como representación posible es la antigua representación virtual, la de Burke, que, *bona fide* del representante y todo, es sencillamente una delegación; también ella, para peor, suponía o supone crédito, confianza, eso que ahora casi no hay, o que en todo caso no se dispensa como antes.

Fue justamente en este punto del deterioro representativo que en los últimos lustros cobraron fuerza aquellas ideas cristianas y medievales de representación como las retomadas y afinadas por Carl Schmitt⁴ en los años veinte del siglo pasado, las mismas que se encuentran en la base de los enfoques actuales afectos, se diría, a la personalización del liderazgo político y el hiperpresidencialismo. Me refiero a las seculares distinciones inglesas de *representative* y *representor*, traducidas al alemán como *Repräsentant* y *Vertreter*, o *Stellvertreter*. Este último, el *Vertreter*, por ejemplo un diputado, representa intereses sectoriales, parciales, si no, según lo subrayado por Bruno Accarino (2003), privados, por oposición a públicos. Pero el *Repräsentant*, auténtico líder colectivo —se dice en esta mirada que gracias a los retoques de Schmitt eliminaría por compensación el problema de la corriente crisis representativa—, encarna por definición el sentimiento y la voluntad y el interés de la nación. Confirma la definición, eso sí, la *acclamatio* en la plaza pública.

Quienes en la materia han seguido a Schmitt no tienen muy presente, sin embargo, que en otras páginas el propio Schmitt expuso a “la opinión pública” como la versión actualizada de la aclamación, ni que pasó al gobierno democrático, sin ruptura, de ser “la identidad entre gobernantes y gobernados” a ser el “*government by public opinion*”, textual en inglés, no muy lejos ya del modelo contemporáneo de gobierno representativo (el tercero) que ha historiado y tipificado tan certeramente Bernard Manin (1998). Así, concluía Schmitt en su *Teoría de la Constitución*, una democracia consiste de

⁴ La remisión más sencilla y económica que puedo hacer en la materia, a fin de no abrumar al lector, es a la voz “Schmitt, Carl”, de mi autoría, en Di Tella y otros (2001).

verdad en un compuesto de uno u otro tipo y medida entre “identidad” y “representación”. Si la identidad entre gobernantes y gobernados es la definición misma de la democracia, la representación del pueblo tanto como la representación de la identidad se construyen empero por la opinión pública. Según Schmitt (1982: 206), “[e]n la realidad de la vida política no hay un Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de la identidad, como no lo hay que pueda renunciar a todos los elementos estructurales de la representación. Incluso allí donde se intenta realizar una identidad absoluta, siguen siendo indispensables elementos y métodos de la representación, como, a la inversa, es imposible una representación sin ideas de identidad (...) Uno u otro predomina en cada Estado, pero ambos se encuentran en la existencia política de un pueblo”.

Es, sin embargo, en la primera versión que algunos autores sostienen aquello de que los grandes líderes populares representan democráticamente al pueblo sin más. Y de conformidad a algunos schmittianos, todavía, no sólo lo representan: lo constituyen, de forma tal que constituyen lo que luego representan, haciendo presente lo ausente que no preexiste pero que se constituye *para ser re-presentado*. Es lo que se lee en autores como Bourdieu o Laclau: para Bourdieu (1982: 101), “[e]l representante conforma al grupo que lo conforma a él: portavoz dotado de plenos poderes de hablar y actuar en nombre del grupo y en primer lugar sobre el grupo (...) es el sustituto del grupo (...)”; en tanto que para Laclau (2005: 199): “[e]l representado depende del representante para la constitución de su propia identidad”. Pero esto, entiendo, es en rigor la democracia dada vuelta, más que el subrayado hasta la exageración de un fenómeno político que, bien puesto, yo no discutiría demasiado. Entre tanto, uno descubre así otro alcance de lo que expuso Hanna Pitkin en el prólogo a la edición española, veinte años demorada, de su libro *El concepto de la representación*: “[c]uando escribí mi libro [todo un hito en la materia, digamos de paso] no me había dado cuenta de que la representación puede traicionar a la libertad en vez de servirla”.

En la materia viene bien, por eso, recordar en paralelo a Ralph Waldo Emerson (1995), quien se dedicó a escribir sobre el asunto entre los años ‘30 y ‘70 del siglo XIX. Quizás pueda aclarar con él lo que estoy señalando. Lo que hizo notar Emerson es que, efectivamente, “[h]ay individuos representativos en la esfera pública que hablan por miles”. Pero la idea de Emerson era, precisamente, que lo que dichos individuos expresan no surge de la nada, *ex nihilo*; por el contrario, el colectivo que integran se reconoce en lo que esos individuos representativos expresan y es por esa razón que comulga o empatiza con ellos. Quienquiera que emita esa opinión, ese alguien que la emite es, para el colectivo, “uno de los suyos”, su opinión es en cierto sentido la suya misma, el opinante en todo caso la ha desarrollado y le ha

dado una forma cuanto más sucesiva, conforme a su “lógica” y adecuada al caso. Opinión, opinante y colectivo, pues, se identifican. El igual es reconocido por los iguales así como los iguales son reconocidos por un igual. “*Like can only be known by like*”, dice Emerson; ahora éste que *es* uno de ellos, es uno que sobresale y así los representa en la esfera pública. Uno, por ejemplo, que tiene la capacidad de expresar más clara y aguda o vivamente que el grueso de sus “paisanos” los sentimientos, los deseos, los problemas o los intereses y las demandas que ellos no están sabiendo / no están atreviéndose / desean en un estado sólo latente y probablemente impreciso volver manifiestos, es decir, definidos para el propio grupo y notorios más allá de él. Este individuo posee, asimismo, el don de encender alguna luz, pasión o voluntad quizás adormecida entre ellos y de moverlos o conmoverlos. Su papel deviene así tanto más relevante cuanto mayor es su empatía con el colectivo correspondiente, también cuanto mayor es su capacidad subsiguiente de movilización moral, espiritual, intelectual o ideológica de ellos, y mayor su imposición de un diálogo y discusión por parte de la sociedad consigo misma no menos que de la sociedad con el gobierno. En fin, esto que plantea Emerson, me parece, luce más realmente democrático. Dicho sea de paso, en la sociología política se ha distinguido en concordancia un tipo o especie de representación al que indistintamente se llama “especular”, “por afinidad” o “sociológica”. Las otras especies, recuerdo, eran la fiduciaria y por mandato: la fiduciaria, hoy en bancarrota; y la del mandato prohibida desde la Revolución Francesa.

IV

Así que podemos dudar de la democracia, la soberanía popular y el gobierno representativo que tenemos en nuestro tiempo, o que se dice que tenemos, y repensarlos, repensar los conceptos y mirar con inocencia y frescura los hechos. Está haciendo mucha falta. Es a diario que nos venden y compramos espejitos de colores —aunque no digo que sean todos necesariamente feos ni inútiles—.

Lo que hay, a propósito, y lo diré mal y corto o de una vez, sin que por lo demás deba recordarles a ustedes ni a Pinochet ni a Bussi ni, menos aún, a Hitler, es que la democracia sin mayoría de ciudadanos, la soberanía popular no construida, y la representación falseada, las tres (que vienen inevitablemente juntas) pueden resultar en decepciones y desastres. Y es en *este* punto de peligros —atención, demasiado frecuentemente realizados— que aparece el reverso de nuestra moneda, o que se inscriben algunos remedios por naturaleza no democráticos, *stricto sensu* hablando, pero remedios de la

salud política en declive, tales como la Constitución, la Corte Suprema, el Senado o la Opinión Pública, entre otros. Claro que el Senado no es una institución democrática, como hace poco volvió a señalar Robert Dahl (2003), puesto que no representa a las personas ni a ningún *demos* sino a provincias, estados, territorios. Claro que las constituciones maniatan y recortan su soberanía a las generaciones sucesivas, que tan sólo heredan a quienes las dieron y lo que ellas dejaron. Claro que las Cortes Supremas —nombradas digamos que a dedo o a dedos (menos o más respetables)— enmiendan cada tanto a los ejecutivos o las legislaturas elegidos por el pueblo. Pierre Rosanvallon ha publicado recientemente un libro que trata extensamente esta suerte de asuntos, y es en principio tan desorientador como nada casual que lo haya titulado *La contrademocracia*. A estas fechas o grados del desarrollo histórico y de la igualdad, siquiera, para que la llamada democracia, la democracia contemporánea, configure un orden político menos tramposo y tramposamente usufructuado que suficientemente aceptable hay que sostenerla con instituciones en rigor no democráticas pero capaces de rescatarla de su defraudación y al mismo tiempo de ponerla en vereda, digo en la vereda, que es por donde se camina. Tampoco la opinión pública es estrictamente cosa democrática, sino y sólo ese llamado “flotante” que sobrevuela o se hace sobrevolar nuestras cabezas desde el siglo XIX, aunque no hay buen gobierno sin ella.

Es por eso mismo y por otros progresos sociales y políticos obvios acaecidos en los últimos doscientos, cien, cincuenta y veinte años que, pese a mis críticas y señalamientos, no desespero del estado de cosas políticamente en vigencia. La cuestión que planteo es la de no equivocar lo que está ante los ojos, ni las cuestiones ni los diagnósticos. En cuanto al estado de cosas, casi al contrario, sin ignorar que en los últimos lustros se ha saneado pero ahora mismo oscila entre mejoras y deterioros, me inclino en general a apreciarlo. Históricamente hablando no cabe otra cosa. Pero, insisto, en la “academia” necesitamos limpiar los conceptos y las teorías, reenfocar y repensar lo político sin lentes que distorsionen la realidad de los hechos, suspender la adoración de algunos becerros y corderos, y por último cargar con el debido grano de sal nuestros juicios. Así, uno puede hasta apreciar el estado de cosas. Moderadamente, es cierto, muy moderadamente. Porque nada en la materia da para sentirse demasiado complacido en la actualidad (excepto en relación con pasados distantes y hasta remotos, aunque en nuestra historia hubo tragedias más recientes). Tampoco nada da para hacerse grandes ilusiones a futuro.

Es que, a propósito, en este preciso punto tocaría empezar con la crítica del Senado, de la Corte Suprema y la *judicial review*, o de la llamada opinión pública, y recordar que desde Jefferson se solicita que las constituciones

deben revisarse todas cada diecinueve años, pero desde Madison se opina en contra pensando en la estabilidad —se sabe que muchas medicinas arreglan lo enfermo a la vez que desarreglan lo sano—. Sin embargo, necesitaríamos por lo menos de muchas otras páginas para encarar dicha tarea.

Bibliografía

- Accarino, Bruno (2003). *Representación*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Bourdieu, Pierre (1982). *Ce que parler veut dire*, París, Fayard.
- Dahl, Robert (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Di Tella, Torcuato S. y otros (2001). *Diccionario de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé.
- Emerson, Ralph Waldo (1995). “Uses of Great Men”, en Emerson, Ralph Waldo, *Essays and Lectures*, Nueva York, The Library of America.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, (2001). *El Federalista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- McCullough, David, (2001). *John Adams*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Morgan, Edmund (2006). *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo (1997). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- Sartori, Giovanni (1987). *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza.
- Schmitt, Carl (1982). *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza.
- Strasser, Carlos (1990a). *Para una teoría de la democracia posible*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Vol. I: “Idealizaciones y teoría política”.
- Strasser, Carlos (1990b). “Rousseau, o el gobierno representativo”, en *Revista Latinoamericana de Filosofía*, Vol. XVI, N° 1.

Reseñas

Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género

Nélida Archenti y María Inés Tula (editoras)

Heliasta, Buenos Aires, 2008, 254 páginas.

María Elena Martin

La década de 1990 fue la etapa de inicio de las medidas de acción positiva en varios países de América Latina. Estas medidas reconocen como marco normativo la resolución de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979 —luego reforzadas a partir de las recomendaciones de la Plataforma de Beijing (1995)— y han posibilitado una importante aumento de la presencia de las mujeres en los cuerpos legislativos.

Si bien antes de estas medidas, la imparcialidad en el trato para acceder a las cámaras legislativas estaba garantizada constitucionalmente por el principio de igualdad ante la ley, las posibilidades reales de las mujeres de ser electas se veían conculcadas por prácticas discriminatorias en el interior de los partidos y por costumbres arraigadas en las sociedades patriarcales. En este sentido, las leyes de cuotas no hacen más que incorporar una medida que garantiza el ejercicio de un derecho preexistente.

El libro que compilan Archenti y Tula propone un recorrido por diez países de la región latinoamericana, en el que dan cuenta de las características que adquieren los procesos de implementación de las cuotas femeninas. Precisamente, adoptan una metodología de análisis de casos puesto que estos procesos han seguido diversos caminos en dichos países, tanto en lo re-

ferente a los factores que llevaron a la implementación de los mecanismos de acción positiva como en cuanto a los efectos que los mismos producen en cada sistema político. En ese sentido, uno de los propósitos de las autoras reside en encontrar elementos de comparación, y aportar a la descripción de los escenarios para el diseño de políticas públicas tendientes a profundizar la equidad de género.

Se analizan diez países de los cuales ocho poseen leyes de cuotas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y República Dominicana) y en los otros dos (Chile y Uruguay) existe un controvertido debate respecto de la necesidad de establecer esta medida, que aún genera mucha oposición.

Una contribución importante del trabajo se vincula con la identificación de las condiciones que contribuyen a la eficacia de la implementación de la cuota; pueden agruparse en tres tipos de condicionantes: a) los rasgos de la cultura política, b) las características de los sistemas electorales y c) la especificidad de los contenidos de la norma que introduce la acción afirmativa. Es la combinación de estos tres aspectos lo que determinará el grado de éxito de las leyes de cupos en los países analizados. En otras palabras, las posibilidades reales que tienen las mujeres de ser electas como miembros del Poder Legislativo.

Las variables institucionales actuarán como uno de los factores más gravitantes.

En referencia a los sistemas electorales, interesa considerar si es un sistema de representación proporcional o mayoritario, cuál es el tipo de lista y la magnitud promedio del distrito. La literatura comparada confirma que las mujeres están mejor representadas en sistemas proporcionales y en los sistemas mixtos que en los mayoritarios; pues funcionan como un mecanismo facilitador que permite la implementación de estas medidas, imprescindibles para consolidar un principio de justicia democrática. Con relación a la normativa, es relevante saber el porcentaje que establece la cuota y si existe un mandato de posición, como así también si está contemplada algún tipo de sanción para aquellos partidos que no respeten lo establecido por la misma.

Por último, se señalan otras cuestiones que intervienen en la eficacia de la medida, tales como la cantidad de partidos que conforman el sistema de partidos y/o los candidatos contendientes en una elección. Asimismo es importante tener en cuenta la actitud de los partidos frente a las cuotas y sus propias prácticas a la hora de configurar las listas, como así también los recursos financieros que los mismos destinan a las candidaturas femeninas, potenciando u obstaculizando sus posibilidades de ser electas.

Se desprende del análisis de los casos, que aquellos países o regiones subnacionales que resultan más exitosos en la implementación de las cuotas, ello está asociado a la presencia de sistemas electorales de representación proporcional, con listas cerradas y bloqueadas y preferentemente en distritos

plurinominales grandes. De la misma forma, aumentan las posibilidades de ser efectivos cuando la norma establece un mandato de posición y explicita sanciones para quienes no la respeten. Asimismo, el incremento de la presencia de mujeres en los órganos legislativos contribuye a estimular cambios en la cultura política patriarcal, dando lugar a una ampliación de la participación femenina en otros poderes del Estado.

Finalmente, se registra como rasgo común de los distintos casos analizados, los efectos nocivos que la subrepresentación de las mujeres en los ámbitos legislativos genera en la consolidación de las democracias. Pues es evidente el desaprovechamiento de recursos humanos que se produce en las sociedades en las que las mujeres no están implicadas en la política de sus países en igualdad de condiciones con los varones. Es también destacado por varios autores que hay diferencias significativas en las preocupaciones de varones y mujeres en el espacio público. En consecuencia, una mayor presencia de mujeres en los órganos legislativos permite ampliar la agenda parlamentaria.

Es por eso que en la actualidad más de cien países del mundo tienen algún tipo de cuota femenina. En este sentido, las acciones afirmativas son una herramienta política a partir de la cual se introduce una relación de mediación política antes inexistente en las instituciones representativas del Estado, y de este modo, produce un círculo virtuoso de ampliación del proceso de representación democrático.

Medios de comunicación y opinión pública

Orlando D'Adamo, Virginia García Beadoux y Flavia Freidenberg
McGraw Hill, Madrid, 2007, 205 páginas.

María Laura Tagina

Este libro pone al alcance del lector una síntesis completa de los principales enfoques del estudio de la comunicación de masas desarrollados desde comienzos del siglo pasado hasta nuestros días, con especial énfasis en los aspectos psicosociales de la influencia de los medios sobre la opinión pública. Es justamente la perspectiva psicosocial la que ha dado lugar a la mayor parte de la investigación empírica de los *mass media* desde su aparición. Plantea la investigación de la comunicación de masas y de la opinión pública como un tándem inseparable, lo que implica que analizar una sin la otra supone perder una porción apreciable del fenómeno. Está pensado como una guía para los alumnos de grado y a la vez como un instrumento de trabajo para sus docentes. Por tal motivo, cada capítulo del libro comprende además del desarrollo de contenidos, una recapitulación, ejercicios de autoevaluación, glosario con los términos principales y bibliografía sugerida.

El primer capítulo, referido a la opinión pública, hace un recorrido por las distintas aproximaciones a este concepto desde la antigüedad hasta nuestros días. Partiendo de la dificultad que ofrece su tratamiento, los autores analizan los aportes de los principales autores clásicos, modernos y contemporáneos, y clasifican sus definiciones según éstas sean amplias o estrictas. Mas el mérito principal de los autores reside en que ofrecen una definición propia de opi-

nión pública, según cuatro criterios básicos: ¿qué se entiende por opinión? ¿Quiénes son los que opinan? ¿Sobre qué se opina? ¿Cuál es el ámbito de manifestación de la opinión?

En los capítulos 2, 3 y 4, abordan el problema de los efectos de la comunicación de masas. A la caracterización del modelo hipodérmico, característico de las primeras tres décadas del siglo XX, le sigue una detallada referencia a la famosa emisión del programa "La guerra de los mundos" de Orson Wells, en 1938, en la que se simuló una invasión marciana a Nueva Jersey. La respuesta diferenciada que dieron los miembros de la audiencia a esa emisión abrió paso a una reflexión que inició el tránsito de la concepción de los medios poderosos hacia el enfoque de los efectos limitados. Según los autores, los aportes de la psicología cognitiva y de la sociología empírica contribuyeron a que la comunicación de masas dejara de ser considerada como causa necesaria y suficiente de efectos en la audiencia, y durante las siguientes tres décadas se la pensara como punto de enlace entre efectos e influencias. En este sentido, las investigaciones de la época pasan a identificar a las predisposiciones individuales, la selectividad de las funciones cognitivas y el peso de los grupos sociales, como variables intervinientes entre el mensaje emitido y el receptor.

Una atención especial le dedican a la teoría del doble flujo de la comuni-

cación o comunicación en dos escalones, de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, que asigna a los líderes de opinión un rol central de mediación entre la audiencia y los medios de comunicación. La llegada de la televisión en los '50, sin embargo, modificó cualitativamente el panorama de las relaciones entre individuos, política y sociedad, planteando un escenario radicalmente diferente al descrito por Lazarsfeld, e iniciando un nuevo tránsito hacia el modelo del *Two step media flow*, según el cual los periodistas y comunicadores sociales pasaron a ser los líderes de opinión. A las innovaciones tecnológicas y las transformaciones sociales, D'Adamo, García Beadoux y Freidenberg agregan la globalización de la información en el mundo como una de las características estructurantes del nuevo escenario, que en un tiempo más próximo que lejano tendría como protagonistas dos grupos diferenciados, que identifican como "los altamente informados-aislados" y "los desinformados-agrupados", y cuya relación con la política en un espacio compartido aún está pendiente de dilucidarse.

La comunicación persuasiva recibe también particular atención de los autores, que a pesar de abordar cuestiones teóricas, reflejan una preocupación por rescatar aquellos enfoques que brindan herramientas para el desenvolvimiento en el campo profesional. Tal es el caso de las investigaciones que analizan el impacto de las fuentes, la forma de estructurar internamente los mensajes y los estilos de presentación a fin de optimizar el efecto persuasivo de un mensaje.

El capítulo 5 aborda la perspectiva de los usos y gratificaciones desarrollada principalmente por Katz, Blumler y Gurevitz, y que se interesa antes que por los efectos de la comunicación en sí, por

el uso que hace la gente de los medios. Este enfoque, que concibe al público como activo, postula que las necesidades individuales y las gratificaciones conseguidas son las que guían la atención de la gente hacia ciertos usos, contenidos y mensajes de los medios. Si las primeras investigaciones de los años '40 tienen un carácter descriptivo, a partir de los '60 el interés se centró en clasificar los motivos de exponerse a los medios.

Por su parte, el capítulo 6 presenta la perspectiva funcionalista. Desde este enfoque los medios son concebidos como uno de los subsistemas que conforman la sociedad y el interés está centrado en comprender qué función cumplen en el mantenimiento del equilibrio social. A esta visión, los autores contraponen las investigaciones de la Escuela de Frankfurt, que dan origen a lo que se conoce como "teoría crítica". De la mano de Adorno, Horkheimer y Marcuse, los medios de comunicación son presentados como instrumentos al servicio de la reproducción de las relaciones de fuerza del aparato económico-social, y un componente esencial de la industria cultural.

En la misma línea de enfoques críticos, presentan a la "teoría culturoológica" gestada en Francia, para la cual los medios de comunicación de masas son mecanismos de fuerza de la cultura de masas al servicio de la adaptación de públicos diversos, que utilizan denominadores comunes para homogeneizar los contenidos y producir una estandarización que oculta las diferencias y crea una identidad común al servicio del consumo. Finalmente, cierran este capítulo con una referencia a los "estudios culturales", interesados por el efecto ideológico de reproducción del sistema cultural que propiciarían los medios, y que mediante ciertas prácticas y estereotipos favorecerían

la estandarización y el mantenimiento del *statu quo*.

Los capítulos 7 y 8 son reservados para el análisis de los enfoques más contemporáneos sobre la comunicación de masas. El análisis de cultivo televisivo prevé una correlación entre una alta exposición a la televisión y la tendencia a concebir la realidad social en términos de los valores más dominantes en el mundo televisivo. Aquí resultan interesantes los datos extraídos del análisis del sistema de mensajes televisivos que se viene realizando en Estados Unidos desde hace cuatro décadas, con la finalidad de identificar los rasgos dominantes de la realidad que retratan esos mensajes. Los resultados dan cuenta de una distorsión que impactaría en la forma de concebir la realidad que tienen los televidentes con mayor cantidad de horas de consumo televisivo.

También presentan la teoría de la espiral del silencio, según la cual el temor al aislamiento social, al ridículo y a la impopularidad daría lugar a la formación de una espiral en la que las opiniones dominantes se consolidan como tales y las disidentes se acallan, siendo los medios de comunicación la principal fuente de observación con la que cuentan los individuos para percibir la distribución de esas opiniones en el conjunto de la sociedad.

Especial énfasis ponen los autores en el desarrollo de la hipótesis de *agenda setting*, y sus efectos derivados de *priming* y *framing* de la información. La capacidad de los medios de orientar la atención de la gente en torno de determinados temas e indicar la relevancia relativa de cada uno, constituye uno de los efectos de la comunicación de masas más estudiados y con mayor cantidad de estudios empíricos que lo avalan. Pero el

poder de los medios no se reduce a fijar la agenda pública, afirman los autores, sino que también proporcionan los estándares que las personas adoptan para evaluar las cuestiones sociales y políticas a la hora de tomar decisiones. En efecto, cuanto mayor presencia tenga una temática en la agenda de los medios, más será tenida en cuenta para juzgar a un candidato o a un gobierno a la hora de votar. Y a la vez, los medios brindan explicaciones sobre las causas y consecuencias de las cuestiones destacadas en sus agendas. Estos marcos explicativos definen problemas, diagnostican las causas, realizan juicios morales y sugieren remedios, al tiempo que predicen sus efectos probables.

El capítulo 9 analiza la evolución que ha experimentado Internet en los últimos años y el modo en que ha transformado los procesos de formación de la opinión pública, la relación de los ciudadanos con otros medios de comunicación y el espacio público. También la discusión acerca de la medida en que Internet fomenta la participación ciudadana en las democracias contemporáneas o si es solamente un medio de comunicación más a disposición de los que ya se encuentran interesados en los procesos políticos.

Finalmente, en el capítulo 10 presentan de modo claro y detallado los distintos métodos de investigación de los medios y la opinión pública. Allí describen cómo investigar las prácticas de producción de ficción y de noticias, el discurso fáctico de los medios, el discurso de ficción de las películas y la televisión, los efectos de los medios sobre las audiencias y las culturas informáticas.

Se trata en definitiva de un libro útil y didáctico, que se convertirá en un aliado tanto de los estudiantes como de sus profesores.

Los poderes de los jefes de gobierno

Gianfranco Pasquino

Prometeo, Buenos Aires, 2007, 105 páginas.

Carolina Foglia

En este nuevo libro, el prolífico y afamado profesor de la Universidad de Bolonia se concentra en un tema recurrente de las preocupaciones políticas (y por tanto de la ciencia política) de Italia: la capacidad de gobierno de los poderes ejecutivos.

Luego de pasar revista a los argumentos clásicos sobre el funcionamiento de los parlamentarismos (incluso en comparación con los presidencialismos) y analizar las características del sistema parlamentario inglés, del sistema alemán y del sueco —tres sistemas que pueden considerarse estables a raíz de las características insitucionales, pero sobre todo de sus sistemas de partidos— y entendiendo que las mismas no pueden ser automáticamente imitadas e importadas, Pasquino propondrá otras soluciones al problema de la inestabilidad gubernamental italiana.

A pesar de lo que sugieren los diseños y las experiencias de las democracias parlamentarias más importantes, para Pasquino la respuesta a la inestabilidad italiana no se encuentra en otorgarle mayores poderes al primer ministro. Mayores atribuciones para la designación y destitución de sus ministros y para disolver anticipadamente el parlamento podrían terminar perjudicando la libre dialéctica entre gobierno y oposición y provocando un desgaste electoral y democrático. Si bien considera oportuno reformar reglas, procedimientos e instituciones, dado que crean las

condiciones para una democracia estable, entiende que las mismas no pueden ser el punto de partida. La propuesta, entonces, debería comenzar por un buen sistema electoral que rediseñe, reoriente y redimensione el sistema de partidos.

A lo largo del libro Pasquino focalizará su análisis en los siguientes puntos: i) el proceso a través del cual el jefe de gobierno alcanza el cargo y cómo el mismo puede ser destituido; ii) el grado de poder que goza el jefe del poder ejecutivo para elegir y destituir ministros; iii) la capacidad de diseñar políticas, o sea de iniciar e implementar legislación; y iv) la relación entre el jefe del ejecutivo y el parlamento sobre todo en lo que respecta al poder de disolución.

En referencia al primer punto el autor establece que, generalmente, los jefes del poder ejecutivo han alcanzado sus cargos luego de una intensa trayectoria partidaria. Esto nos lleva a mirar en dos direcciones: hacia la configuración general del sistema de partidos y hacia la manera en que se puede alcanzar el cargo de jefe del poder ejecutivo. Los partidos siguen siendo las más importantes fuentes de reclutamiento y promoción de políticos para cargos electivos representativos y de gobierno. En cuanto a la obtención del cargo, las democracias parlamentarias comparten una característica específica: no hay elección popular directa del jefe de gobier-

no. Es indispensable para alcanzar y sostener el cargo la existencia de una “relación de confianza” entre su eventual cargo y el parlamento.

El sistema de partidos adquiere aquí una singular importancia. Es de esperar que en un sistema bipartidista el líder del partido vencedor sea quien se convierta automáticamente en primer ministro, como en el caso de Gran Bretaña. En los casos de Alemania y Austria corresponde al partido mayoritario de la coalición vencedora designar al canciller y en el caso de Italia, por lo menos hasta 1981, el partido que gana la mayoría de votos y escaños, es decir la Democracia Cristiana, tiene el derecho de designar al presidente del Consejo de Ministros. En el caso de los regímenes semi-presidenciales la diferencia radica en la existencia o no de cohabitación. Tanto en Francia como en Portugal, en casos de cohabitación, siempre el líder del partido que tiene el apoyo de la mayoría parlamentaria se convierte en jefe de gobierno.

En lo que respecta a la estabilidad/ inestabilidad de los primeros ministros, el autor comenzará destacando que en todas las democracias parlamentarias el parlamento tiene la facultad de reemplazar al jefe de gobierno para solucionar crisis gubernamentales. En muchos países se buscaron soluciones institucionales y constitucionales dirigidas a prevenir la inestabilidad gubernamental y del primer ministro, así como también a reforzarlo. Un ejemplo a mencionar es el voto de desconfianza constructivo ideado por los constituyentes alemanes de posguerra.

El segundo punto de abordaje corresponde a las relaciones establecidas entre el jefe de gobierno y sus colaboradores, sobre todo los ministros. La misma está moldeada por las facultades constitucio-

nales atribuidas al jefe de gobierno para elegir y reemplazar a sus ministros y por el poder político que éste posea. Como reglas generales, Pasquino infiere que: siempre que el gobierno esté formado por un único partido y éste se encuentre cohesionado, el jefe de gobierno gozará de libertad para el nombramiento y la destitución de sus ministros. En el caso que el partido se encuentre dividido internamente, el jefe de gobierno estará sujeto a presiones de distintos grupos internos. Por otra parte, si el gobierno es producto de una coalición multipartidaria, el jefe de gobierno ratificará en la mayoría de los casos las elecciones ministeriales realizadas por los líderes de los partidos que conforman la coalición.

En tercer lugar el autor examina quién legisla efectivamente en los parlamentarismos. Postula que, debido a su interés personal por iniciar y lograr la aprobación parlamentaria para sus proyectos significativos (aquellos en los que invierte su prestigio y poder), el que debe hacer las leyes es el gabinete y no el parlamento. En la mayoría de los países analizados por el autor los gobiernos han sido capaces de dominar el proceso legislativo. Hay una conexión clara entre los gobiernos de un solo partido y el alto porcentaje de leyes que inician. Esto no implica decir que en los casos donde el porcentaje de leyes de iniciativa parlamentaria es alto, el parlamento adquiera un poder significativo. En realidad, para definir un parlamento como poderoso, debemos observar si es capaz de elegir bien y apoyar a un gobierno. Por “bien” se entiende que ese gobierno se mantenga en funciones para todo el período parlamentario y tenga un desempeño eficaz. Un parlamento que fue capaz de elegir bien un gobierno lo apoyará en traducir la plataforma del partido en leyes coherentes.

En último lugar, Pasquino analizará la relación existente entre el jefe del ejecutivo y el parlamento particularmente en lo que respecta al poder de disolución. Si el primer ministro descubre que su mayoría parlamentaria no desea o no puede apoyar su actividad gubernamental, puede utilizar la amenaza de la disolución del parlamento para obligar a sus miembros a comportarse de manera disciplinada. Repetidas e indefinidas disoluciones del parlamento pueden afectar negativamente el prestigio de los parlamentarios y los políticos y debilitar la legitimidad de cualquier democracia parlamentaria. Por esta razón, surgió la necesidad de subordinar la disolución del parlamento a determinadas reglas a fin de prevenir disoluciones basadas meramente en problemas partidarios, o sea, decididas por los jefes de gobierno y sus mayorías persiguiendo ganancias a corto plazo. En la mayoría de los casos, se estableció la necesidad del juicio independiente de otros actores institucionales, generalmente el presiden-

te de la república y los presidentes de las cámaras en el parlamento.

Esta obra representa un análisis comparado de diversos sistemas parlamentarios y un detallado análisis de los poderes de los jefes de gobierno de los mismos. Estos poderes no implican que los primeros ministros puedan imponer su voluntad como desean ya que siempre están sujetos a la confianza del parlamento para permanecer en sus cargos. Entendiendo que mayores poderes constitucionales no garantizan por sí solos la estabilidad de los sistemas, es que el autor busca otras soluciones a los problemas de la democracia italiana. Es la interacción entre los distintos elementos institucionales y el sistema de partidos la que nos permitirá obtener la estabilidad deseada y la factible eficiencia decisoria. Este libro permite rescatar la gravitacional importancia de la variable "sistema de partidos" sin relegar por eso los mecanismos institucionales y constitucionales que configuran las distintas democracias parlamentarias.

Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia

Hugo Quiroga y César Tcach (compiladores)

Universidad Nacional del Litoral – Homo Sapiens, Rosario, 2006, 270 páginas.

María Victoria Ferranti

A treinta años de una de las experiencias políticas más tormentosas que ha vivido la Argentina, sigue siendo imposible pensar el sentido de la democracia actual sin evocar el pasado reciente. Comprender y repensar el ayer nos permite entender el hoy. Un hoy que a pesar de valorar la presencia de la democracia, cuestiona las instituciones que ponen en funcionamiento al régimen, planteando desafíos de orden institucional y social para su consolidación.

Siguiendo esta línea, y con la problemática de la calidad democrática como hilo conductor, a través del análisis de vasos comunicantes entre dictadura y democracia, los compiladores nos presentan nueve trabajos que abordan, desde diversas ópticas disciplinarias, el sentido de la democracia y el legado de la dictadura.

El trabajo de Hugo Quiroga “La política en tiempos de dictadura y democracia” nos brinda los elementos que permiten amalgamar los diferentes artículos, mediante distintos viajes de ida y vuelta al pasado, y poder comprender aquel cuestionamiento de la sociedad a las instituciones, que erosiona la democracia argentina. El autor realiza un recorrido a lo largo de treinta años de historia observando continuidades y rupturas en el hacer político; argumentando que la política argentina puede ser interpretada en clave decisionista. Profundiza el hacer político del gobier-

no dictatorial que asumió el poder aquel 24 de marzo, donde la política se redujo a una tecnología de poder que disolvió la deliberación pública y suspendió el Estado de derecho; e incursiona en el hacer de la política de la democracia, atravesada por el decisionismo democrático, destacando que desde 1989 la misma “...no pudo prescindir del ejercicio de los poderes excepcionales ... La ampliación de las atribuciones del ejecutivo más allá de su esfera normal de acción le ha permitido adquirir facultades legislativas directas en épocas de normalidad... Cuando se ensancha el ejecutivo se desplaza el debate” (p. 89-90).

Quiroga observa tres momentos en el hacer de la política democrática: 1) la *política participativa* (1983-1987), caracterizada por una ciudadanía activa, 2) la *política representativa* (1988-2001) caracterizada por el repliegue parcial de la ciudadanía a la esfera privada en detrimento de la pública, tras un declive del entusiasmo de la ciudadanía que “abandonaba la posibilidad de convertirse en sujeto de una política participativa, que ya no estaba dispuesto a generar, al mismo tiempo que un gobierno presionado por la crisis y en apuros ya había decidido dejarla de lado” (p. 83), y 3) el período de *impugnación de la política* (de 2001 a nuestros días), que surge tras la desmovilización, el resquebrajamiento del sistema bipartidista y el desprestigio de la clase

dirigente, y que evidencia “una crisis de la política” (p. 88).

Por su parte Ricardo Sidicaro en “Sobre algunas consecuencias políticas de la dictadura militar 1976-1983” nos brinda algunas claves para comprender el proceso de pérdida de legitimidad de los grandes partidos políticos argentinos a través del análisis de los intereses de los actores socioeconómicos predominantes de tradición antidemocrática, que se encontraban en situación de disponibilidad política con el cierre de alternancias cívico-militares en la conducción del Estado. En términos del autor, la asociación de los principales partidos políticos con los actores socioeconómicos predominantes —que desde 1983 se habían convertido en “...interlocutores privilegiados de los sucesivos gobiernos democráticamente elegidos, y participaron, de diferentes modos según los casos, en la fijación de sus políticas económicas y sociales” (p. 34)— significó el abandono de los aspectos básicos de sus identidades históricas, colocándolos en conflicto con aquellos amplios sectores de la población que encontraban en ellos una alteridad negativa y que habían sido su base tradicional de apoyo.

Luis Alberto Romero en su texto “La democracia y la sombra del Proceso” profundiza aquel desencanto de la ciudadanía mediante el análisis del imaginario democrático construido durante el periodo de transición a la democracia. El autor señala que la imagen del Proceso se conformó a partir de la apreciación de una serie de sucesos (la derrota en la Guerra de Malvinas, el denominado “show del horror” —imágenes y relatos de la prensa argentina de las huellas más visibles de la represión—, el informe de la CONADEP y el enjuiciamiento de los principales responsa-

bles) que posibilitó la construcción de una alternativa maniquea, donde “el Proceso fue la encarnación de una fuerza demoníaca, (que) se abatió sobre una sociedad indefensa, y sorprendida por tal acumulación de violencia y maldad” (p. 19). En contraposición de aquella imagen, se erigió la de la democracia exactamente inversa, “una democracia que, a priori y por definición, era buena y potente” (p. 20). Esta imagen sobrealvalorada y construida sobre la exaltación de los derechos humanos y la condena del Proceso se encontró en 1983 con un país con un “estado destrozado y atado por el endeudamiento, una sociedad empobrecida y en camino de la polarización, con un enorme poder acumulado en un grupo muy pequeño, con una economía incapaz de dar trabajo a todos, y con dudosa capacidad para crecer” (p. 25). Las crisis sucesivas que acontecieron a la Argentina, la Semana Santa de 1987, la hiperinflación del ’89 y la crisis de 2001 evidenciaron la frustración ante las promesas incumplidas de la democracia, que la imagen antitética del Proceso había absolutizado y convertido en taxativas y exigibles.

Los restantes trabajos son una invitación a repensar desde el campo académico aquel pasado que la ciudadanía consideró demoníaco. En este sentido, Norma Morandini en “La oscuridad como marca” reflexiona, mediante un enfoque comparativo de los golpes militares en Sudamérica, sobre las particularidades de la aplicación de la doctrina de seguridad nacional en cada país, desde un espejo que refleja las modalidades represivas con las pautas culturales y rasgos identitarios de una sociedad. El interrogante: dime cómo torturas y te diré quién eres, es la línea central que recorre todo su trabajo.

Waldo Ansaldi en “El silencio es salud. La dictadura contra la política”, a partir de la definición de la dictadura argentina como “cuasi-totalitaria por su intensidad; modernizadora-conservadora, por su finalidad; filiada en la Doctrina de Seguridad Nacional, en cuanto a su ideología” (p. 103), analiza los diez objetivos básicos planteados por los golpistas en 1976 destacando los orígenes de sus fundamentaciones, no en la coyuntura del golpe, sino entre los años ‘20 y ‘30 del siglo XX.

En “Luchas por los sentidos del pasado y del presente. Notas sobre la reconsideración actual de los años ‘70 y ‘80”, Cecilia Lesgart invita al lector a repensar y actualizar los debates sobre la década del ‘70 y sobre la democracia; a través de “los significados de la política y su asociación al problema de la violencia y de la democracia” (p. 169).

César Tcach en “Entre la lógica del partisano y el imperio del Gólem: dictadores y guerrilleros en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay” describe, mediante el método comparado, los procesos que desembocaron en los golpes de Estado en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El autor analiza la adscripción de los militares al principio de guerra interna, observando que el mismo fue previo a la existencia de combatientes armados o guerrillas. Asimismo, examina la lógica de radicalización en los distintos países a través de cinco hipótesis que permiten comprender la preemi-

nencia de “la racionalidad instrumental de la guerra” (p. 159) en las organizaciones revolucionarias.

A modo de cierre, se encuentran los trabajos de Patricia Funes “Secretos, confidenciales y reservados. Los registros de las dictaduras en la Argentina. El archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”; y de Lucio Garzón Maceda, “Testimonio. La primera derrota de la dictadura en el campo internacional”; añadiendo a la obra de los compiladores un espacio a la memoria. En el primer texto, su autora historiza sobre los antecedentes, funciones y rangos de la DIPBA; explica, mediante documentación de archivo cómo se fue conformando la cotidianeidad represiva en la Argentina de la dictadura y reflexiona sobre la recuperación de este tipo de archivos por la democracia. Garzón Maceda relata en su artículo el testimonio sobre la violación de los derechos humanos en los primeros años de la dictadura que brindó a la Subcomisión de Organismos Internacionales en las audiencias realizadas en el Congreso de los Estados Unidos en 1976, y que derivó en la cancelación de toda ayuda militar a la Argentina por la aplicación de la enmienda Humphrey-Kennedy.

A modo de cierre podemos afirmar que, a pesar de las posibles críticas y comentarios que pudiera merecer, la obra compilada por Quiroga y Tcach es, sin dudas, una reflexión sobre nuestro tiempo.

Rawls post Rawls

Claudio Amor (compilador)

Universidad Nacional de Quilmes – Prometeo, Buenos Aires, 2006, 182 páginas.

Hernán Pablo Toppi

Si nos ponemos a hablar de teoría política en el siglo XX y comenzamos reflexionando sobre los nombres claves en esta etapa de la historia, toda lista de pensadores que armemos no estará completa si no encontramos en ella el nombre de John Rawls (1921-2002), autor de libros claves para la teoría política, como “Una teoría de la justicia” (1971) o “Liberalismo político” (1993). Conceptos como los principios de justicia (el principio de libertad y el principio de diferencia), la posición original de los individuos y su relación con el velo de la ignorancia a la hora de establecer el contrato, o el consenso superpuesto, son los que han transformado a John Rawls en un autor clásico de la teoría política del siglo XX.

Una contribución al estudio de la teoría rawlsiana es el que nos acerca Claudio Amor. Sobre John Rawls se ha dicho mucho. Aquellos que han hablado a favor han subrayado el hecho de que Rawls ha instalado en el centro de la escena de discusión problemáticas como la equidad social, o que ha establecido justificaciones que demuestran que a la hora de medir el peso en la balanza de la legitimidad, la legitimidad del orden social está por sobre la legitimación del ordenamiento político. Entre las menciones negativas se ven aquellas que dicen que intentó “conciliar lo inconciliable”: la libertad con la igualdad, un espíritu igualitarista con

una letra desigualitaria, el imperativo categórico con la explotación de los más favorecidos, el liberalismo y el mercado con el socialismo.

El libro, que reconoce a Rawls como un clásico, cuenta con siete capítulos. El primero se llama “El constitucionalismo según John Rawls”. Allí Roberto Gargarella plantea que dicho concepto consta de un “doble compromiso”: por un lado, con la democracia respondiendo a “...la adopción de un sistema de toma de decisiones que tiene su eje en la elección periódica de autoridades, la que se realiza en conformidad con los resultados de una votación mayoritaria” (p. 11). Por otro lado, los derechos de los individuos. El autor plantea la problemática de que en dicho “doble compromiso” del constitucionalismo, entre la democracia y los derechos, existe una fuerte tensión, pues por un lado está la idea de que las cuestiones públicas deben estar bajo la órbita de las instituciones democráticas, pero por otro está la idea de la existencia de puntos que deben quedar intactos e inmutables, lo que significa que no pueden ser transformados aunque así lo quiera una mayoría circunstancial. Frente a este escenario, Gargarella analizará la teoría de Rawls (utilizando también las visiones de pensadores como Bruce Ackerman y Samuel Freeman), para ver cómo este último responde (o intenta responder) a la tensión mencionada.

En el segundo capítulo llamado “Argumentación moral y deliberación política”, Álvaro De Vita indica que en la teoría política normativa existen dos corrientes, las cuales cuentan con diferentes parámetros para evaluar la relación entre democracia y justicia: por un lado el liberalismo igualitario (cuyo eje está en el valor equitativo en las libertades políticas) y por otro la democracia deliberativa (siendo central para ellos la moralidad de la deliberación política). De acuerdo a la visión de De Vita, sería la visión del liberalismo igualitario la que respondería al punto de vista de Rawls (“principio maximin”). Girando siempre en torno al debate entre estas dos corrientes, el autor se propondrá responder a lo largo del artículo dos preguntas: ¿cómo concebir la relación entre la argumentación moral y la deliberación política? Y ¿en qué condiciones cabe esperar que la democracia genere resultados justos?

“Rawls: legitimidad política, neutralidad estatal y razonabilidad” es el nombre del tercer capítulo, escrito por Mariano Garreta Leclerq. El artículo comienza mostrando que en las sociedades contemporáneas existe una amplia pluralidad de concepciones religiosas, filosóficas y morales. Según el liberalismo, existen algunos principios que son centrales y que se deben encontrar en toda sociedad plural para que sus instituciones puedan funcionar de forma adecuada. Estas ideas son: legitimidad política (los principios que le den legitimidad al sistema deben ser libremente aceptados por todos los ciudadanos y las políticas desde el Estado no deben llevarse a cabo bajo criterios que puedan generar rechazo en la sociedad); neutralidad de justificación (el Estado, para justificar sus políticas, no debería acudir a una determinada doctrina religiosa, filosófica o

moral); y persona razonable (las personas tienen razonabilidad y renuncian a la idea de acudir al Estado para promover su propia doctrina). Establecidas dichas definiciones, Garreta Leclerq se preguntará por qué razón deberíamos aceptar estas tesis liberales, y para darse una respuesta, lo intentará hacer desde la teoría rawlsiana, acudiendo a conceptos claves como la posición original, el velo de la ignorancia y el consenso superpuesto.

Graciela Vidiella nos acerca su trabajo “Estabilidad y razón pública en Liberalismo político”. La autora nos indica que John Rawls tendrá en un momento determinado un giro en el eje de sus temas de preocupación: la justicia pasará a un segundo plano, ocupando el lugar de primacía la idea de estabilidad en las democracias. Como indicamos antes, esta cuestión tendrá relación con la de pluralidad en las sociedades modernas. Rawls dará respuesta a este problema con su definición de “consenso superpuesto”. Éste se logra cuando todos los miembros de una sociedad política alcanzan una justificación compartida de la política, incorporándola a sus diferentes concepciones comprensivas razonables, es decir, el consenso superpuesto quiere decir que la concepción política de la justicia como equidad puede ser sostenida por una profunda convicción defendida por personas que cuentan con diferentes doctrinas religiosas, filosóficas y morales. Vidiella no estará de acuerdo con esta explicación, pues considerará que la definición de consenso superpuesto resulta fallida para hacer frente a la estabilidad en una sociedad pluralista. De esta manera, la autora desarrollará su análisis para explicar dicha posición crítica.

El compilador es el autor del quinto artículo del libro, “Filosofía rawlsiana y democracia rawlsiana”. Amor indica que

para algunos Rawls es “el Platón de la justicia social” (filosofía sin democracia), mientras que para otros es un pensador anti-platónico (democracia sin filosofía). De esta manera, desarrollará aspectos referentes a dichas posiciones antagónicas, dando su posición al respecto.

El anteuúltimo capítulo se llama “La constitucionalización del principio de la diferencia”, escrito por José Juan Moresco y José Luis Martí. Según ellos, la concepción de la justicia más articulada e influente del siglo XX fue y es la de John Rawls. Concepción por medio de la cual se pretende establecer un orden social determinado por las exigencias de la justicia, la cual consta de dos principios. Primer principio: cada persona tiene un derecho igual e irrevocable a un esquema de libertades básicas iguales plenamente adecuado, que sea compatible con un esquema equivalente de libertades para todos. Segundo principio: las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones. Primero, que estén adscriptas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades. Segundo, que redunden en el mayor beneficio de los miembros más desfavorecidos de la sociedad (principio de la diferencia, que responde a la dimensión igualitaria en la teoría de Rawls). Estos principios vienen acompañados de una “regla de prioridad” según la cual el primer principio es prioritario en relación con el segundo, y al interior del segundo, el principio de igualdad de oportunidades lo es en referencia al principio de la diferencia. Sentado esto, el objetivo del artículo será el de explorar cómo funcionan dichas reglas de prioridad en relación con el principio de diferencia. Para hacer esto analizarán el diseño institucional pro-

puesto por Rawls para luego estudiar los aspectos del principio de diferencia finalizando con la propuesta de algunas “políticas públicas” para la instauración definitiva de dicho principio de diferencia.

El último trabajo, a cargo de Félix Ovejero, se denomina “Las motivaciones en Rawls”. El capítulo analiza las motivaciones de los individuos (a partir de las disposiciones psicológicas y normativas) para actuar o elegir determinadas cuestiones, al mismo tiempo que en el sentido de comprometerse con principios o líneas de acción establecidas. Ovejero ve estos aspectos en Rawls, por ejemplo en “la posición original” o en las motivaciones que llevan a aceptar las instituciones generando estabilidad, pues los sujetos llegarían a sentirse comprometidos con ellas. De esta manera, analizará los diferentes supuestos referidos a las motivaciones, señalando sus dificultades y problemas.

De John Rawls se ha dicho mucho, pero aún hay mucho por decir. Este libro es una muestra de ello. En los diferentes artículos se encuentran posiciones a favor y posiciones críticas respecto a los conceptos claves en la teoría rawlsiana. Es esto lo que enriquece aún más a esta obra, es decir sumado a la diversidad de temáticas abordadas (que pueden ser más), el libro no es un manual doctrinario de la teoría de John Rawls, ni una guía crítica del mismo, sino que gira en torno a los *leit-motivs* propuestos por nuestro pensador central, lo cual lleva inexorablemente al debate de los mismos, y siempre se encontrarán (en el debate) aquellos que estén de acuerdo y aquellos que estén en desacuerdo, lo que es el resultado natural de toda discusión.

Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente

Eduardo Rinesi, Gabriel Nardacchione y Gabriel Vommaro (editores)

Universidad Nacional de General Sarmiento–Prometeo,

Buenos Aires, 2007, 456 páginas.

Carlos Nicolás Bohoslavsky

En *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Karl Marx ironiza respecto a la mirada de Víctor Hugo acerca del golpe de Estado ocurrido en Francia en el año 1851. Para Víctor Hugo el golpe había caído sobre Francia “como un rayo del cielo sereno”, un acontecimiento que ningún ciudadano estaba en condiciones de poder predecir y que se había llevado a cabo con tanta sorpresa que tomó a todos de improviso y con la sensación de estar presenciando un hecho inesperado. Con su excelente prosa, Marx le replica a Víctor Hugo el estar observando la historia con los “lentes equivocados”. Era Víctor Hugo, por su incapacidad para observar las innumerables señales que se iban produciendo en Francia durante la mitad del siglo XIX, el que se había encontrado ante un fenómeno nuevo y totalmente sorprendente, afirmando que el golpe de Napoleón vino a trastocar una aparente tranquilidad política que no hacía esperar un hecho de tal magnitud.

Haciendo propia la mirada de Marx, los autores del libro argumentan que la ciencia política miró con lentes equivocados los acontecimientos ocurridos en la Argentina durante diciembre de 2001. Ocupada en el estudio y el análisis de la transición a la democracia durante las últimas décadas, e intentando marcar fronteras con el resto de las ciencias sociales, la ciencia política se olvidó del problema del Estado, careciendo de una teoría que hubiese ayudado de gran

manera para entender las nuevas manifestaciones populares.

Ahora bien, al afirmar que los politólogos miraron la realidad argentina pre-crisis del 2001 “con lentes equivocados o simplemente para otro lado” (p. 38), vale la pena preguntarse cuál hubiera sido la dirección correcta en la que politólogos y demás científicos sociales tendrían que haber fijado su mirada académica. Los autores muestran dos posibles direcciones. La primera es que se tendría que haber mirado mejor el terreno en donde iban surgiendo nuevas formas de luchas contra el “ajuste estructural” (p. 39) y las reformas económicas de los noventa, señalando que lo ocurrido en diciembre no es el comienzo de la protesta, sino la culminación, lo cual significa que se habían ignorado largos años de conflicto y de nuevas expresiones sociales. Una segunda dirección se refiere a la falta de análisis en los ámbitos de la cultura masiva y de la comunicación política, con una fuerte presencia del discurso de la antipolítica por parte de sectores que desdeñan del papel del Estado, tanto en el empresariado de derecha como en los medios de comunicación.

La serie de artículos que forman el libro buscan navegar sobre la dirección “correcta”, intentando mirar los nuevos fenómenos políticos, económicos y sociales con los lentes adecuados, y no pensar que las jornadas del 2001 cayeron sobre la Argentina como un rayo en una noche serena de diciembre.

En el capítulo inicial de Matías Muraca, “Hegemonía y discurso político en Argentina, 1976–1985” se realiza un análisis de los discursos de tres ministros de economía emblemáticos de la Argentina de los últimos años: Alfredo Martínez de Hoz, Bernardo Grinspun y Juan Vital Sourrouille, intentando “repensar el proceso de constitución del neoliberalismo como modelo que devendrá en hegemónico en Argentina de la década de los noventa” (p. 57). Muraca divide su análisis en tres partes bien establecidas. En la primera analiza el lenguaje utilizado en los discursos y su relación con la política. La segunda parte comprende un estudio sobre “los sujetos sociales y/o actores que postulan los discursos analizados” (p. 59) y finalmente la tercera parte nos muestra la agenda política impuesta por cada uno de los gobiernos. Muraca plantea cómo se buscó instaurar el saber técnico sobre el político, desmovilizar a los sectores populares e instaurar ciertas cuestiones como la deuda externa, el déficit fiscal y la inflación como parte primordial del debate neoliberal. Para el autor, el período de Grinspun significó una reconciliación con la política, expresa “la interrupción de la constitución del neoliberalismo como modelo hegemónico” (p. 66), que volverá con fuerza durante la gestión de Sourrouille y la implementación de medidas ortodoxas en el ámbito económico.

El capítulo de Sergio Morresi, “¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa” analiza la puesta en marcha de las políticas neoliberales durante la administración de Menem, tirando abajo la idea del Estado ausente. Estudiando las raíces históricas del neoliberalismo, Morresi afirma que “durante la época de la reforma de orientación neoliberal

el Estado argentino no sólo creció sino que además intervino en muchos frentes, incluyendo el económico” (p. 117). Resalta la idea que el Estado ausente es contradictorio con los principios del neoliberalismo y eso se observa en las tres escuelas principales: Viena, Chicago y Virginia. Esta última orientó las reformas en nuestro país.

Los capítulos de Damían Corral, “La seducción del instante y el hastío de la duración. El liderazgo de Chacho Álvarez” y de Beatriz Alem, “El Frepaso, problemas de una identidad lábil”, muestran el devenir de la última fuerza de centroizquierda capaz de disputarle el poder a los dos partidos tradicionales. Corral analiza la ecléctica figura de Álvarez y su rol en la política, desde el Grupo de los Ocho hasta el derrumbamiento de la Alianza. La oposición al menemismo, las disputas del liderazgo y la ausencia de institucionalización de la fuerza son ejes del análisis. Alem estudia el fracaso del Frepaso a partir de la incapacidad para construir una identidad. Es la identidad, afirma la autora, lo que permite entender la evolución y la caída de esta fuerza política.

Germán Pérez, “Participación, cambio social y régimen político. Apuntes sobre dos ciclos de movilización”, produce un artículo por demás interesante al relacionar dos conceptos que frecuentemente aparecen separados: el de movilización social y el de régimen político. Haciendo referencia a los trabajos de Germani, Pérez propone “una reelaboración del concepto de movilización con el propósito de reponer la discusión en el nivel de la relación entre acción colectiva contenciosa y régimen político de gobierno” (p. 274).

En línea con el artículo anterior, “La tristeza de la ciencia política”, de Mora Scillamá se detiene en el asombro que

causaron los hechos del 2001 en la ciencia política e intenta problematizar las causas de dicha sorpresa. Para la autora, debido a la excesiva preocupación por lo que ocurría en el pequeño espacio del régimen político, la ciencia política no sólo no pudo prever los acontecimientos de diciembre sino que se encontró incapaz de interpretarlos. “Presente, ahora y siempre”, artículo de Hervé Leclerc du Sablon, señala a partir del estudio de una de las consignas más escuchadas relacionar los hechos de 2001 con manifestaciones del pasado. Es un enfrentamiento con el Estado y la formación de un “nosotros” perdurable que modifica el espacio público. Tener presentes a los “héroes”, a los “mártires”.

Juan Pablo Cremonte, en “El estilo de actuación pública de Néstor Kirchner”, afirma que el éxito de Kirchner se debe

en parte a que pudo darle sentido a los hechos de 2001, obtener orden a partir del desorden, recuperar el Estado y a su relación con los medios de comunicación. Señala “uno de los elementos fundamentales del estilo de actuación pública de Kirchner es la utilización del conflicto como herramienta de construcción de poder” (p. 414).

Finalmente, Eduardo Rinesi y Gabriel Vommaro, “Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos” estudia y analiza el tipo de democracia que se va gestando tras el 2001 entre las exigencias de una ciudadanía politizada y las políticas públicas de los gobiernos. Teniendo como eje el trabajo de Oscar Landí, los autores analizan el resurgimiento de la palabra política en los años de la transición y su debilitamiento en los años siguientes.

La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza

Pierre Rosanvallon

Manantial, Buenos Aires, 2007, 320 páginas.

Matías Esteban Ilivitzky

Un título tan intrigante puede sugerir que quien lo escribe es un fuerte crítico del régimen de gobierno que compone la última parte del curioso neologismo, y que desea proponer dispositivos o métodos diferentes al mismo. Lo antedicho no podría ubicarse a mayor distancia de la intención que motiva a Pierre Rosanvallon a redactar estas reflexiones. Este reconocido historiador político francés plantea que, mediante una meticulosa reconstrucción de los defectos que padecen las instituciones representativas en la actualidad, pueden vislumbrarse los cursos de acción a seguir para reconstituir el desgastado vínculo entre los gobernantes y la ciudadanía. El diagnóstico elaborado en la frase inicial así lo atestigua: “el ideal democrático hoy no tiene rival, pero los regímenes que lo reivindicán suscitan casi en todas partes fuertes críticas. Éste es el gran problema político de nuestro tiempo” (p. 21).

En la introducción, el profesor del Collège de France desarrolla su parecer sobre el vínculo entre los funcionarios y sus electores, clave para entender la salud de la esfera pública, porque el respeto y la identificación entre éstos y aquellos es la prolongación a lo largo del tiempo de la legitimidad con la que inicialmente cuentan todos los gobiernos al comenzar su gestión. Ahora bien, existe una organización institucional de la desconfianza que permite paliar la erosión de esta forma especial de lazo

social al otorgarle un canal formalizado de expresión, emplazado en la división de poderes delineada por Montesquieu. Ésta es la contrademocracia propiamente dicha, que no se ubica en el polo opuesto al diseño democrático de la política sino que, dentro del mismo, estipula una serie de procedimientos que se contraponen a los establecidos por la legitimidad electoral, y que también se encuentran diseminados como poderes indirectos en todo el cuerpo social.

El creador de la Fundación Saint-Simon procede posteriormente a dividir la obra en cuatro apartados, en donde explorará cada una de las características del sistema relevantes a la cuestión abordada. En principio, explicará que la “democracia del control” sustituye a su homónima basada en la acción administrativo-gubernamental, porque mientras que la participación en la vida política requiere tiempo y energía de parte del ciudadano, por el contrario es muy fácil monitorear a quien se desempeña en el ámbito público y dañar su reputación en caso de que obre incorrectamente. Basta con ejercer una constante vigilancia para emitir una denuncia en el momento preciso, de forma tal que todos los habitantes puedan pronunciar un veredicto último y definitivo sobre el acusado, y dictaminar su exoneración o incriminación efectiva. Esta observación puede ser hecha tanto desde el domicilio privado (a través del acceso a Internet o líneas telefónicas)

como por las agencias auditoras y evaluadoras, contratadas en ocasiones incluso por el propio Estado.

En “La soberanía de obstrucción” se realiza un recorrido que nos conducirá desde las teorías medievales que justificaban la resistencia popular ante la tiranía hacia las ideas decimonónicas más relevantes en lo concerniente a la protección y garantía a la vez del derecho de las minorías en la sociedad civil y de la oposición partidaria en la esfera pública. Este segmento del libro incluye un inciso destinado a evaluar qué mecanismos de política “negativa” existen en los regímenes políticos actuales, el cual finaliza con un dramático diagnóstico: en las democracias contemporáneas existen recurrentemente decisiones de gran envergadura adoptadas por defecto, sin un consentimiento o rechazo explícito de la ciudadanía, envuelta en la apatía y el desinterés. Ello crea al decir de Rosanvallon “democracias débiles” e incapaces de asegurar un desarrollo institucional y un desenvolvimiento cívico cotidiano a través de los años. Ello implica un riesgo severo tanto a las chances con las que cuenta este sistema político para subsistir en el tiempo como a la posibilidad de que se mantenga un mínimo requisito de calidad y participación al interior del mismo.

La tercera parte de este libro es denominada “El pueblo-juez”, y al igual que en “La soberanía de obstrucción”, se hace una breve referencia histórica inicial a la Grecia clásica, Francia y los Estados Unidos para posteriormente ubicar el foco de atención sobre la judicialización de lo político. Este hecho se evidencia en las crecientes demandas o cuestionamientos judiciales contra funcionarios públicos; en el surgimiento y expansión del juicio por jurado y en los *juries* creados para proce-

dos específicos. La judicialización de lo público conlleva entonces reflexionar sobre la teatralidad de la esfera común (lo que remite a la puesta en escena postulada por Claude Lefort), y sobre el rol político que poseen los jueces, que si bien se ocupan de regular y sentar posición sobre un pasado compartido, en ese mismo acto de pronunciamiento permiten sentar una regulación específica y actual de la polis, ya que se garantiza un idéntico horizonte temporal de sentido para todos sus miembros. La decisión de los gobernantes, proclama Rosanvallon, se dirige específicamente hacia el futuro, por lo que debe someterse a un múltiple enjuiciamiento: el del poder judicial, por los argumentos previamente referidos, el de la oposición, que constantemente buscará encontrar sus defectos para poder corregir el rumbo de la administración y proponerse como una vía alternativa de resolución de conflictos, y finalmente la propia ciudadanía, que con el voto dará su veredicto final y definitivo sobre quienes detenten el poder.

En “La democracia impolítica” se nos enfrentará al rostro menos agradable de la problemática abordada en esta obra. Las falencias de la representación muchas veces intentan ser suturadas mediante el populismo, una forma específica de vinculación que postula retomar una visión sustancialista e integral del lazo gobernantes-gobernados, en el cual se produce una asimilación e identificación mutua entre ambos términos de la díada, a través de determinadas acciones clientelares o de beneficencia adoptadas desde el poder. Rosanvallon, demás está decirlo, desestima esta opción como válida para encontrar una salida a la indiferencia ciudadana frente a las cuestiones gubernamentales, y propone encontrar una nue-

va configuración del régimen democrático capaz de recuperar el terreno perdido tanto frente a sus electores como frente a los embates provenientes de un modelo autorregulado de mercado que desacredita lo político.

En las conclusiones se hace referencia a un “nuevo régimen mixto de los modernos”, el cual reconoce la inexistencia de una “institución pura” en la política, y plantea que por el contrario deben multiplicarse los contrapoderes de obstrucción y juicio a fin de superar la impoliticidad latente en las sociedades de hoy en día. De esta forma, podrá renovarse la significación simbólica de lo público, recuperando su teatralidad como escenario de acciones compartidas y comúnmente adoptadas, y ubicándolo como un centro de sentido comunitario que permita revalorar y reposicionar la faceta cívica de los in-

dividuos.

Estos procesos, si bien se evidenciarían en una primera instancia en el plano nacional, podrían generalizarse a escala internacional, ya que potenciarían el diálogo entre los diversos estados y sus ciudadanos, favoreciendo el intercambio de perspectivas y la coexistencia y colaboración pacífica. De esta forma, queda manifiesto que uno de los objetivos de la democracia también era el “...edificar una humanidad común” (p. 301). Una humanidad crítica que como forma de participación activa busque controlar y limitar a lo político, parece decirnos Rosanvallon como mensaje final, es lo mejor que se puede desear para garantizar la convivencia en las sociedades contemporáneas y el desenvolvimiento paulatino de una democracia perfeccionada en el largo plazo.

Lenguaje, política e historia

Quentin Skinner

Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2007, 340 páginas.

Bárbara Ciminari

No es extraño que en nuestras diferentes y personales experiencias dentro del desarrollo del pensamiento político, haya caído en nuestras manos, alguna vez, un texto de Quentin Skinner. Es lo más probable que puede sucedernos, en especial si tratamos algún autor clásico, como Hobbes o Maquiavelo. Este autor inglés ha realizado grandes aportes al análisis de los textos del pasado, siendo uno de los principales exponentes de lo que se denominó “Escuela de Cambridge”, que prefiere estudiar los contextos de cada uno de los autores, en contraposición a la “Escuela de Oxford”, que plantea una visión a-histórica de los textos que se analizan.

El libro que aquí se presenta es el primero de una colección de tres volúmenes, que recibe el nombre de *Vision of Politics*. Esta traducción nos acerca a los problemas metodológicos con los que se debe lidiar para llevar adelante el análisis de los textos de autores del pasado, por medio del planteo de su método. Para ello, presenta una serie de artículos de diferentes momentos de su desarrollo intelectual, que fueron revisados y corregidos para la presente edición.

El primero de los capítulos es en realidad la introducción que el propio Skinner aporta a su trabajo, permitiendo con él esbozar brevemente el contexto, la temática y las intenciones de las páginas en cada uno de los capítulos. Pasando ahora sí propiamente al

desarrollo del trabajo y el método, el capítulo dos se explaya en una crítica a sir Geoffrey Elton, como exponente de toda la Escuela de Oxford que deja de lado las generalizaciones, la filosofía y el contexto más general, para analizar el mero conjunto de hechos históricos con una pretendida objetividad. Por medio de la figura de un supuesto aprendiz, Skinner realiza sus críticas y dicta los principios para desarrollar sus estudios en un camino totalmente diferente.

El tercer capítulo se centra en el debate sobre el “valor de verdad” de las creencias del pasado y la posición del historiador en su análisis. En este punto es donde Skinner propone no introducir la cuestión de “la verdad” en los análisis de las creencias, porque se llega a debates interminables que limitan la posibilidad de comprender. Propone, en cambio, hablar de racionalidad de los hechos e ideas de los agentes, medida esta que se aplica de acuerdo a las redes de creencia existentes al momento analizado. Porque en última instancia las personas, a lo largo de la historia, tienen determinadas “razones” para pensar de una forma según el sistema de creencias en las que se encuentran inmersas. Se reemplaza el criterio de verdad por el de racionalidad en el contexto que se estudia, para poder así acercarse a los autores de una manera más completa y menos condicionada por las propias creencias del investigador.

El cuarto capítulo se sumerge en un debate que va a cruzar los siguientes dos. La polémica tiene base en la historia de las ideas y la pretendida capacidad de ciertos autores de ser perennes, de que sus ideas sean válidas de manera intemporal. Se desarrolla un análisis de lo que Skinner denomina “mitologías” del estudio de la historia de las ideas, entendiéndolo por ellas a los errores de método, en un intento por desarmar las tesis contrarias a la suya, por medio de un análisis profundo y complejo de los métodos a utilizar.

A continuación, como él mismo lo menciona, el capítulo cinco procede a una “limpieza del terreno” (p. 26) dentro de los debates sobre el análisis de los textos y la intencionalidad. Para esto, ordena los análisis sobre el significado en tres grandes definiciones del mismo, así como los diferentes debates y las posturas contenidas en ellos. En los últimos pasajes esboza brevemente su propia idea: que no sólo se debe tener en cuenta el texto particular que se analiza, sino también el contexto intelectual en el cual se escribe, porque cada autor tiene intenciones en su acto de comunicación. Comprenderlas es una tarea fundamental del historiador.

Los dos capítulos anteriores al sexto permiten avanzar a la exposición de su método, su propia concepción de la forma de analizar a los autores y sus textos. Para eso, responde críticas e intenta resolver malos entendidos que surgen de los escritos antecedentes. La aplicación de diferentes conceptos de la teoría de los actos del habla serán sólo algunos de los aspectos en el análisis histórico. Para el autor es importante comprender tanto el texto como lo que el autor quiere significar al escribirlo, uniéndolo ambos análisis para compren-

der mejor. Queda expuesto entonces el objetivo del método que propone: “vincular los textos específicos que estudiamos con los contextos culturales precisos en los que ellos se han formado originariamente” (p. 219).

El capítulo siete desarrolla extensamente la oposición de las tesis de naturalistas y antinaturalistas en relación a la comprensión de la acción social. De las exposiciones y críticas de ambas surge el propio planteo de Skinner, que busca aplicar el método que anteriormente aplicara en el análisis de los textos al análisis de la acción social: intentar comprender las intenciones por las que los sujetos llevan adelante sus acciones. La pregunta que guía la investigación es “qué está haciendo el sujeto haciendo lo que hace”.

Los tres capítulos siguientes buscan ahondar en la relación entre el lenguaje y el poder, generando herramientas para el análisis de esa relación. Se encuentran sumamente influenciados por autores como Weber, en su concepción de la acción social, así como por Foucault, en su concepción de los conceptos como armas en la batalla por el poder. El capítulo ocho entonces intenta comprender por medio de uno de los ejemplos históricos de Weber la importancia del lenguaje en el cambio social que proponen los innovadores de ideología.

A través de la crítica a Raymond Williams, el noveno apartado intenta explorar la relación entre el lenguaje y el cambio social, entre el mundo social y los conceptos que sobre él se expresan. El último capítulo, a modo de cierre, intenta establecer las herramientas que la retórica proporciona para trabajar por el poder. La relación entre la argumentación filosófica y las demandas de poder social.

Sin lugar a dudas todo el trabajo intenta exponer cuáles son aquellos aspectos que hay que tener en cuenta, para Skinner, al llevar adelante un análisis de los textos y las acciones. Pero sin perder de vista un aspecto que el propio autor menciona y que guía todo el método: “nadie queda por encima de la batalla, porque ella es todo lo que hay” (p. 32). La pluma es un

arma poderosa en esa batalla, y cada uno de los hombres que la utilicen forman parte, y se entienden, en el conflicto.

El autor, como un guerrero, es fruto de su contexto, y su pluma, el arma para actuar en la batalla de la historia. El analista debe pretender abarcar al autor, los textos y las batallas. Skinner le propone su método en este libro.

COLABORACIONES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a Revista SAAP, Castex 3217 (1425), Ciudad de Buenos Aires, Argentina, o bien mediante comunicación electrónica a secretaria@saap.org.ar. Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Deben presentarse dos copias en papel y una electrónica.
2. Los artículos no deben exceder las 13.000 palabras; las notas no deben superar las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300 palabras.
3. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
4. Las referencias bibliográficas deberán seguir el siguiente formato: el apellido del autor, seguido de una coma, y el año, y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

“En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia” (Quiroga, 2005: 157).

5. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición, y editorial. Por ejemplo:

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.
7. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.
8. En ningún caso serán devueltos los originales.

