

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

**Vol. 2, N° 3, Agosto 2006**

## **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 2 • N° 3, AGOSTO 2006**

---

**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)

**Secretaria 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 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 ..... 451

## ARTÍCULOS

Desarrollo y cambio institucional: los escollos del  
monocultivo y las potencialidades de la deliberación  
**Peter Evans** ..... 455

Argentina en movimiento  
**Héctor Ricardo Leis** ..... 489

Determinismo y contingencia en  
las interpretaciones políticas de la crisis argentina  
**Alejandro Bonvecchi** ..... 509

Cuando perdemos la cabeza. La acefalía del ejecutivo  
en los sistemas presidencialistas de gobierno:  
Argentina en perspectiva comparada  
**Mario Ricardo Maurich** ..... 537

Políticas de educación superior en Argentina y Brasil:  
de los '90 y sus continuidades  
**Adriana Chiroleu** ..... 563

Desafección institucional e historia democrática  
en las nuevas democracias  
**Mariano Torcal** ..... 591

## NOTAS

Ciencia política en Córdoba capital: un balance  
sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP  
**Miguel De Luca** ..... 637

## RESEÑAS

- Festival de licuaciones**  
Carlos Escudé  
por Lucas Jolías ..... 651
- La democracia contra sí misma**  
Marcel Gauchet  
por Guido Moscoso ..... 654
- Gobiernos bajo presión. Relaciones  
intergubernamentales y reforma del Estado.  
El caso de Córdoba**  
Martín Lardone y Mónica Cingolani  
por Lorena Moscovich ..... 657
- La transformación del justicialismo. Del partido  
sindical al partido clientelista, 1983-1999**  
Steven Levitsky  
por María Cecilia Erbetta ..... 661
- Democracia y democratizaciones**  
Leonardo Morlino  
por Federico Saettone ..... 665
- Autorretrato a distancia. Tocqueville, Weber y  
Adorno en los Estados Unidos de América**  
Claus Offe  
por María Laura Paonessa ..... 670
- Problema infernal:  
Estados Unidos en la era del genocidio**  
Samantha Power  
por Daniela Duverne ..... 673

# Editorial

Aprovecho este nuevo número de la *Revista SAAP* para informar sobre algunos temas concernientes a nuestra asociación.

En los últimos meses se ha hecho un balance de las tareas realizadas y de los objetivos pendientes de la SAAP. Entre las primeras se pueden contar la renovación de autoridades (a fines del mes de septiembre de 2005 asumió la nueva Comisión Directiva, cuyo mandato concluirá en 2008); la realización entre el 15 y el 18 de noviembre de 2005 del VII Congreso Nacional en las sedes de la Universidad Católica de Córdoba; la continuación de esta revista, publicación científica con referato que facilita el desarrollo académico de nuestra profesión; el intercambio de información sobre la disciplina a través de la renovada página web ([www.saap.org.ar](http://www.saap.org.ar)); la realización de los Encuentros Bianuales de Directores y Autoridades de Carreras de Ciencia Política; y la realización de concursos de trabajos de investigación para jóvenes graduados. Sin embargo, estos aportes pueden ser ampliados y dinamizados. La nueva Comisión Directiva se ha propuesto sumar socios institucionales para facilitar el contacto entre politólogos y analistas políticos de todo el país, lo cual es posible dado que en 2005 la SAAP había modificado su estatuto contemplando la creación de asociaciones regionales. Por otro lado, se tratará de constituir grupos de investigación que participen en los congresos nacionales con el fin de seguir mejorando su calidad científica. Otros objetivos son favorecer un mayor contacto entre las numerosas carreras de grado y posgrado de Ciencia Política para facilitar su perfeccionamiento, y la participación en congresos internacionales, como el de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), a celebrarse próximamente en Campinas (Brasil).

Una mención especial merece el hecho que la *International Political Science Association* (IPSA), en su 20° Congreso Mundial realizado en Fukuoka (Japón) en el mes de julio de este año, distinguió a nuestro compatriota Guillermo O'Donnell con el Primer Premio IPSA a la Trayectoria Académica. La SAAP se enorgullece de haber estado oficialmente presente en un acontecimiento de semejante relevancia para la ciencia política de nuestro país. Guillermo O'Donnell merece con creces esa distinción, por ser de forma indiscutida el máximo exponente de nuestra disciplina a nivel mundial. En la misma línea de reconocimiento, la Comisión Directiva ha resuelto nombrar al Doctor O'Donnell como Presidente Honorario de la SAAP, en agradecimiento al apoyo que brindara para la fundación y el desarrollo de la asociación, y con motivo de su reintegración a la actividad académica argentina.

*Dr. Arturo Fernández*





# *Artículos*



## Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación\*

PETER EVANS

University of California, Berkeley

pevans@berkeley.edu

*La teoría sobre el desarrollo ha cambiado desde un enfoque unívoco de la acumulación de capital hacia una comprensión más compleja de las instituciones que hacen posible el desarrollo. Sin embargo, en lugar de ampliar el rango de estrategias institucionales a ser exploradas, la consecuencia de este “giro institucional” que más se destaca en términos de políticas fue el auge de “monocultivo institucional”: es decir, la imposición de políticas basadas en versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas, cuya aplicabilidad se asume que trasciende contextos y culturas nacionales. Los decepcionantes resultados de este monocultivo sugieren que se debería tomar el giro institucional en una dirección que pudiera incrementar, en lugar de disminuir, el input y la experimentación locales. Los ejemplos de Porto Alegre, Brasil, y Kerala, India, refuerzan la idea de Amartya Sen de que “la discusión y el intercambio públicos” deberían estar en el corazón de cualquier proyecto de cambio institucional, y alentar los potenciales beneficios de las estrategias de “desarrollo deliberativo” que dependen de la deliberación popular para la fijación de objetivos y la distribución de los bienes colectivos.*

Según Hoff y Stiglitz (2001: 389), la economía moderna ha concluido que “el desarrollo ya no es más visto ante todo como un proceso de acumulación de capital sino como un proceso de cambio organizacional”. El “fundamentalismo del capital”<sup>1</sup>, con su foco en el incremento del stock de capital, fue suplantado, primero por la “tecnología”, luego por el rol de las ideas en sentido genérico, y finalmente por las “instituciones”—en particu-

---

\* Originalmente publicado en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N° 4, invierno 2004. El autor agradece a Atul Kohli, Dani Rodrik, y Anne Wellerberg por sus valiosos comentarios y sugerencias. Para un esfuerzo previo (en portugués) de este argumento, ver Evans (2003). (Traducción de Déborah Dietl).

<sup>1</sup> Ver King y Levine (1994), Easterly (2001a: cap. 3).

lar, las instituciones básicas de la *governance*\*\* (ver Evans, en prensa). Desafortunadamente, la comprensión de que la calidad de las instituciones básicas de la *governance* debería ser considerada un elemento clave para fomentar el crecimiento ha resultado cualquier cosa menos una panacea.

Actualmente, el método predominante para tratar de construir instituciones que promuevan el desarrollo es la imposición de políticas institucionales uniformes en los países del Sur —un proceso que yo llamo de “monocultivo institucional”—. Este proceso ha producido resultados profundamente desalentadores. Incluso para aquellos académicos que no se adhieren a la visión pesimista de William Easterly (2001b) para quien “los miles de millones de dólares que se gastan en ayuda desde los 1960s, junto con los esfuerzos de los asesores, de los donantes de ayuda externa, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial, todos han fracasado en obtener los resultados deseados”, queda claro que necesitamos implementaciones más analíticamente satisfactorias y prácticamente efectivas, basadas en la idea básica de que las instituciones de la *governance* importan.

Algunos economistas, incluyendo a Dani Rodrik y Amartya Sen, arguyeron que en lugar de imponer una “mejor manera” basada en la supuesta experiencia de los ahora países desarrollados, deberíamos buscar maneras de impulsar instituciones que mejoren la habilidad de los ciudadanos de tomar sus propias decisiones. ¿Podrían las instituciones deliberativas basadas en una “democracia profunda” (*thick democracy*) de discusión e intercambio públicos mejorar el desarrollo? Existen varios argumentos y evidencias económicas de que esto podría ser así. Dos casos conocidos —el estado de Kerala, India, y la ciudad de Porto Alegre, Brasil— proveen refuerzos empíricos, sugiriendo que dichas instituciones pueden comprometer las energías de los ciudadanos comunes, incrementar su voluntad de invertir en bienes públicos y aumentar la provisión de dichos bienes. Existen buenos motivos para llevar el análisis institucional en dirección de explorar la hipótesis del “desarrollo deliberativo”.

## **El crecimiento conducido por ideas e instituciones**

Era más fácil traducir en estrategias para políticas las versiones anteriores de la teoría del crecimiento. El “fundamentalismo del capital”

---

\*\* N. de la T.: Dados los problemas que puede ocasionar la traducción de este término, se lo mantiene en su idioma original, comprensible para el lector especializado.

intuitivamente tenía sentido: para satisfacer mejor sus necesidades, la gente debe ser más productiva; para ser más productiva, necesita mejores herramientas (tanto físicas como intangibles); incrementos en el stock de capital implican mejores herramientas y, por ende, se convierten en la clave de la satisfacción de las necesidades. Cuando el sentido intuitivo logra plasmarse en un modelo elegante y parsimonioso como el modelo de crecimiento Harrod-Domar (Domar, 1946), su atracción como base teórica para políticas de desarrollo es irresistible.

Desafortunadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, sea teórica o empíricamente. Robert Solow (1957) destacó que el fundamentalismo del capital no tenía sentido teóricamente, ni lograba explicar la trayectoria de largo plazo del crecimiento de Estados Unidos<sup>2</sup>. Tampoco funcionó para el Sur global, como destaca Easterly, el concentrarse simplemente en el capital. King y Levine (1994: 286) concluyen que “las diferencias internacionales del capital *per capita* explican poco de las diferencias en *output per capita* a lo largo de los países; y el crecimiento de los *stocks* de capital explican poco del aumento del *output* a lo largo de los países”. El capital sigue siendo central al crecimiento<sup>3</sup>, pero ahora es concebido sólo como un factor en un entramado más complejo<sup>4</sup>.

Un elemento obvio de este entramado son las ideas nuevas. Al centrarse en las ideas como bienes no rivales entre sí, capaces de brindar retornos crecientes, la “nueva teoría del crecimiento”<sup>5</sup> cambió el foco de la simple lógica de inversión y consumo a la Harrod-Domar. En principio, focalizarse en las ideas parece optimista: en teoría, si los países pobres pudieran comenzar a utilizar el *stock* de ideas que los países ricos ya acumularon, sus tasas de crecimiento dispararían incrementalmente. En la práctica, no obstante, tomar ventaja de las ideas de otros países ha resultado difícil. Aunque las ideas no compitan entre sí, sus retornos aún pueden ser considerados como propiedad, y

---

<sup>2</sup> Aun Evsey Domar coincidía. Ver Domar (1957: 7-8), e Easterly (2001a: 28).

<sup>3</sup> Ver Jorgensen et al. (1987); DeLong y Summers (1993) Kim y Lau (1994, 1995) y Young (1995).

<sup>4</sup> Ver Blomstrom, Lipsey y Zejan) 1996), Barro (1997), Lin y Lee (1999), Easterly (2001a), Hoff y Stiglitz (2001: 428) y Meier y Rauch (2000: cap. 3).

<sup>5</sup> Como las ideas son “bienes no rivales”, utilizables simultáneamente por cualquier cantidad de diferentes agentes económicos, su uso está naturalmente sujeto a retornos crecientes. Usted y yo no podemos usar la misma carretilla al mismo tiempo pero, una vez que alguien nos da una idea, usted y yo y todos nuestros primos podemos todos construir carretillas. Una vez que una idea útil o algún conocimiento ha sido creado, el costo de reutilizarlo es esencialmente nulo, con lo cual los retornos por su uso aumentan cada vez que se lo usa. Ver Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes ver Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a: caps. 3, 8 y 9).

pueden estar controlados e incluso monopolizados (Romer 1993a: 71-72). Las luchas actuales sobre propiedad intelectual son un buen indicador de las frustraciones de los países pobres sobre la habilidad de los países ricos para continuar monopolizando los beneficios de las ideas nuevas. Incluso más fundamentalmente, recoger los beneficios de la mayoría de las ideas depende de la habilidad de unir las con *inputs* complementarios como el capital, el trabajo calificado, y (más importante) los marcos institucionales<sup>6</sup>.

La comprensión de cómo saber utilizar los retornos de las ideas conduce directamente a una preocupación con las instituciones. Mientras que las ideas en el sentido tradicional de “tecnología” son importantes, las ideas que dan forma a la organización social de la producción y crean incentivos tienen mayor peso a largo plazo. Los ejemplos varían desde la contabilidad por partida doble hasta las operaciones manuales de las franquicias de McDonald’s. Las normas administrativas básicas y las reglas legales tienen casi con certeza un impacto mayor. Los partidarios de la nueva economía institucional, como Douglass North (1981, 1986, 1990), sostienen de forma convincente que la calidad de las ideas plasmadas en este tipo de instituciones de *governance* es esencial para explicar las tasas diferenciales de desarrollo. Al mismo tiempo, North explícitamente rechaza la idea de que las formas institucionales más económicamente eficientes surgirán de algún tipo de proceso automático funcionalista.

En el caso de las reglas básicas y las instituciones de *governance* que las acompañan, la posibilidad de que las ideas sean desventajosas para el desarrollo a largo plazo, quedando “encerradas” (Arthur, 1990, 1994) es harto plausible (Bardhan 1989, 2001; Pierson, 1997). Las instituciones generan expectativas compartidas. Los actores que comparten expectativas respecto a su mutuo comportamiento tienen una gran ventaja sobre aquellos que no saben qué esperar (Bardhan, 2001: 276). Este tipo de “externalidad de red” genera fuertes retornos crecientes para cualquier forma institucional que logra perdurar o proliferar lo suficiente como para convertirse en la base de las expectativas compartidas (Chang y Evans, en prensa). Una vez que las

---

<sup>6</sup> Los efectos de las complementariedades entre trabajadores calificados y entre trabajadores calificados y capital ilustran el problema. Los trabajadores calificados querrán moverse hacia lugares donde puedan obtener retornos más altos al combinar sus habilidades con aquellas de otros trabajadores calificados. Es probable que las concentraciones de trabajadores calificados atraigan el capital. Ver Kremer (1993), Noorbakhsh y Paloni (2001), Hoff y Stiglitz (2001: apéndice A) e Easterly (2001a: 150-60). Los países pobres sufrirán el triple por tener inicialmente concentraciones más bajas de trabajadores calificados, al perder trabajadores calificados que se van a los países más ricos, y por el hecho de que sus ciudadanos tendrán un menor incentivo de invertir en capacitación que los trabajadores en los países ricos.

instituciones se consolidan, es probable que perduren, aunque tengan un duradero impacto negativo sobre el desarrollo al limitar la probabilidad de que surjan instituciones más eficaces (Grief, 1994).

Adicionalmente, hay cuestiones de poder y de conflicto distributivo que complican el problema. Todo conjunto de instituciones supone una distribución de ganancias y pérdidas. Los “ganadores institucionales” probablemente obtengan poder político junto con beneficios económicos y, como señala Bardhan (2001: 278-279), no apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias respecto a otros participantes, aun si el cambio resultara en una mayor productividad que incrementaría sus retornos en términos absolutos. Los intereses creados en los resultados distributivos de instituciones “malas” las hacen más difíciles de cambiar y ayudan a mantener las trampas de la pobreza firmemente inamovibles.

Al focalizarse en las ideas y las instituciones, la nueva teoría del crecimiento y la nueva economía institucional hacen que las desventajas que enfrentan los países pobres aparezcan más imponentes. Sus predicciones teóricas son consistentes con el alarmante hecho de que la brecha entre Norte y Sur ha persistido a pesar de medio siglo de “desarrollo” e industrialización sustantiva en el Sur (Arrighi, Silver y Brewer, 2003). Las instituciones existentes parecen reforzar más que disolver las trampas de la pobreza. Sólo con un conjunto de instituciones específicamente adaptadas para vencerlas se pueden superar las desventajas acumulativas de la pobreza.

Habiendo decidido que la clave son las instituciones, necesitamos una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas. Desafortunadamente, nuestras teorías acerca de cómo ocurre el cambio institucional fundamental están subdesarrolladas (Hodgson, 1988; Chang y Evans, en prensa). La interacción entre ideas, repertorios comportamentales asumidos, presupuestos culturales, y formas organizacionales es lo suficientemente complicada, pero una teoría del cambio institucional también debe tratar sobre el poder político y el conflicto, como enfatiza Haggard (2004). Por ende, no es de sorprender que un enfoque institucional produzca resultados perversos cuando es procesado desde un paradigma cuyas políticas perciben el desarrollo como un problema “técnico” (Ferguson, 1994).

### **Monocultivo institucional**

En lugar de estimular nuevas perspectivas imaginativas de las políticas de desarrollo, el “giro institucionalista” en la teoría del desarrollo (Evans, en

prensa) estuvo acompañado por un conjunto de políticas levemente más sensibles a las complejidades políticas del cambio institucional que las viejas estrategias del tipo “más capital igual más desarrollo”. La estrategia estándar comienza por la insistencia en el monocultivo institucional, o sea, el equivalente institucional de las anticuadas estrategias de monocultivo agropecuario.

El monocultivo institucional descansa tanto en la premisa genérica de que la eficacia institucional no depende del contexto sociocultural local, como así también en la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas son instrumentos de desarrollo óptimos, más allá del nivel de desarrollo o de la posición del país en la economía global. Las organizaciones internacionales, los tomadores de decisiones políticas locales y los asesores privados se combinan para imponer el presupuesto de que los países más avanzados ya han descubierto *el* mejor camino institucional para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende culturas y circunstancias nacionales. Esto lo hacen con creciente agresividad a lo largo de un conjunto de instituciones —desde tasas de deuda-a-equidad en las empresas privadas, hasta las relaciones entre bancos centrales y presidentes de bancos, hasta la organización de hospitales públicos o sistemas jubilatorios—.

La atracción teórica del monocultivo como modelo de cambio institucional es comprensible. Las instituciones básicas de los países ricos están, por definición, asociadas al desarrollo (al menos en esos países). Tener instituciones comprensibles para los inversores de los países ricos, y con las que éstos saben trabajar, pareciera atraer la inversión extranjera. Reinventar la rueda es usualmente considerada una mala idea. Los sistemas de gobierno defectuosos que prevalecen en la mayoría de los países del Sur facilitan la creencia de que la imposición de formas universales es una alternativa superior que los esfuerzos locales por “salir del paso”.

Desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, las instituciones multilaterales y las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo institucional son aún más evidentes. Para cualquier organización que administra operaciones en una multiplicidad de contextos, un aumento en la uniformidad de dichos contextos facilita la gestión. Cuando una oficina central de Wal-Mart controla el funcionamiento de una tienda local de Wal-Mart, sabiendo de antemano cómo ésta está organizada, eso facilita las tareas. Si la organización es la misma sea que la tienda esté en Chile, en Corea o en Sudáfrica, las operaciones globales son más fáciles de administrar. Lo mismo se aplica a un agente del FMI que trata de rastrear los presupuestos de un conjunto de países africanos, o un



agente del Departamento de Estado que trata de negociar un tratado comercial.

Incluso las elites globales, teóricamente comprometidas con ver el mundo como una red de entidades legítimas autónomas, con valiosas particularidades culturales e históricas, probablemente encuentren el monocultivo cómodo en la práctica. Para un asesor de la UNESCO comprometido con la diversidad cultural, el monocultivo facilita el asesoramiento a los funcionarios del campo educativo en un conjunto de países sub-saharianos (Meyer, 2000, 2003). Pero para administradores privados que ven el mundo como una organización verticalmente estructurada en lugar de una red de entidades políticas y culturales legítimamente autónomas, el monocultivo se convierte en más que una teoría atractiva o una comodidad. Se convierte en una “concepción de control” (Fligstein, 2001).

Si no es difícil de entender el atractivo del monocultivo institucional, tampoco es difícil entender por qué ha fracasado. La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las “reformas” son impuestas en aquellos ámbitos organizacionales más fácilmente sujetos a la presión externa —las reglas formales de las organizaciones del sector público—. Como señala Roland (2004: 110), éstos son contextos institucionales rápidamente “movibles”, al menos superficialmente. Las arenas más inaccesibles y menos transparentes aunque fundamentales al funcionamiento de estas organizaciones, como las redes informales de poder y las rutinas operativas que producen *outputs* organizacionales efectivos, son ignoradas, casi por necesidad. Por ende, las estimaciones de la capacidad de implementación por parte de estas organizaciones de estas nuevas reglas formales tienden a presentar un optimismo poco realista.

En la práctica, la disyuntiva entre las estructuras formales y las subyacentes prácticas y estructuras de poder más informales, tornan inefectivas las estructuras formales. Carecemos de buenas estimaciones acerca del nivel de disyunción entre las reglas formales y las relaciones de poder informales que las instituciones pueden tolerar antes de volverse disfuncionales, pero las estrategias de monocultivo institucional parecen atravesar las fronteras de la disfuncionalidad con regularidad.

Los eventuales problemas se profundizan cuando expandimos nuestra visión para mirar más allá de las disyunciones entre el funcionamiento formal e informal dentro del ámbito organizacional, que es el principal blanco del monocultivo. Los conjuntos de organizaciones que son el blanco del monocultivo institucional están a su vez incluidas en un conjunto más amplio de relaciones de poder socialmente estructuradas. La advertencia de

Haggard (2004: 75) según la cual un análisis adecuado requiere que “penetremos dentro de los arreglos institucionales hasta llegar a las relaciones políticas que las crean y las sostienen”. Hoff y Stiglitz concuerdan, notando (2001: 418-420) que imponer nuevos conjuntos de reglas formales sin simultáneamente reorganizar la distribución del poder que subyace a todo arreglo institucional es una estrategia dudosa desde la perspectiva de la economía política.

En suma, existen fuertes argumentos analíticos acerca de por qué es poco probable que el monocultivo institucional mejore el desarrollo de los países individuales en los que es impuesto. Una crítica más amplia arguye que, aun si el monocultivo fuera a mejorar el rendimiento de algunos países particulares, la uniformidad global en la organización de políticas económicas nacionales aún constituiría una proposición riesgosa. Si ecologías biológicamente diversas son más robustas ante el cambio en el medio ambiente, y carteras de inversiones diversificadas son superiores frente al riesgo, ¿acaso no tendría la diversidad institucional un valor adaptativo para la economía política global como un todo? La política económica global, sin duda, confrontará amenazas y desafíos imprevistos. Nuestra habilidad colectiva de concebir respuestas adaptativas puede bien depender de nuestra habilidad de recurrir a un conjunto diverso de instituciones. Incluso si ciertas propiedades institucionales abstractas —como la transparencia y la *accountability*— tienen un valor que trasciende el contexto, la imposición global de un conjunto uniforme de estructuras institucionales específicas es una proposición dudosa si valoramos la diversificación del riesgo social, político y económico.

Estos argumentos acerca de las desventajas de la imposición externa de un conjunto uniforme de formas institucionales exógenamente desarrolladas son independientes del contenido específico de las instituciones impuestas. Podrían surgir preguntas adicionales acerca del contenido específico que se impone por el actual monocultivo institucional. Según Chang (2002), el monocultivo institucional significa, usando una frase de List, “patear la escalera”. Sostiene que las instituciones actualmente impuestas en el Sur no son aquellas que caracterizaron a los ahora países desarrollados durante su período de ascenso, y que la imposición de estas instituciones obstaculizará, en lugar de facilitar, el desarrollo del Sur. Tampoco lo son aquellas versiones idealizadas de instituciones anglo-americanas que se ofrecen, idénticas a aquellas asociadas al “liberalismo enraizado” de la “era de oro del capitalismo” de la posguerra. En la mayoría de los ámbitos de la vida pública, especialmente aquellos relacionados a la entrega de servicios públicos, el monocultivo institucional ofrece la proposición estéril de que la mejor respuesta a la mala

*governance* es menos *governance*. Sus defensores se sorprenden luego cuando sus esfuerzos resultan en la persistencia de *governance* ineficaz, de “atomización enfurecida” entre la ciudadanía, y de parálisis política (O’Donnell, 1993).

La experiencia del desarrollo global a lo largo del último cuarto de siglo es consistente con las expectativas analíticamente sustentadas acerca del pobre funcionamiento del monocultivo en la práctica. Si el monocultivo fuera una estrategia de desarrollo eficaz, esperaríamos una aceleración en las tasas de crecimiento del Sur durante las últimas dos décadas de intensos esfuerzos en el monocultivo institucional. En cambio, los últimos veinte años han sido testigo de un declive en las tasas de crecimiento entre los supuestamente beneficiarios de este proceso en el Sur, tanto en términos absolutos como relativos a las tasas de crecimiento de los países ricos del Norte. Easterly (2001a: 211), por ejemplo, encuentra que cuando los países del Sur son pesados del mismo modo, se hace evidente una “disminución en el crecimiento del ingreso *per capita* de los países en desarrollo de un 2,5 por ciento en 1960 a 1979 a cero en 1980-1998”. Incluso algunos de los efectos positivos específicos que pueden esperarse del monocultivo no parecen funcionar consistentemente en la práctica. Por ejemplo, imitar las instituciones de los países avanzados no es necesariamente el modo más eficaz de hacer los ambientes locales más acogedores para los inversores de los países ricos (ver, por ejemplo, Pistor, 2000).

Los ejemplos concretos más obvios de la falta de eficacia del monocultivo son las condicionalidades ligadas a la *governance* impuestas por las instituciones financieras internacionales (IFIs), que generalmente no “toman”, y frecuentemente no logran producir los resultados esperados aun cuando éstas son adoptadas<sup>7</sup>. Argentina, el ejemplo por excelencia de las recompensas del conformismo a fines de los ‘90, fue transformada en un ejemplo dramático del fracaso. La reestructuración post-1989 en Rusia nos proporcionó quizá el mayor ejemplo de los escollos del monocultivo institucional. Al mismo tiempo, los protagonistas en términos del escalado crecimiento económico de los últimos diez años —por ejemplo, China, Vietnam y Malasia— exhiben patrones institucionales embarazosamente híbridos en relación al ideal del monocultivo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver Kapur (1997, 2000), Kapur y Webb (2000), Killick (1995).

<sup>8</sup> Mirando a China, por ejemplo, Qian (2003) observa, “el hecho de que China haya logrado crecer tan rápidamente a pesar de la ausencia de muchas instituciones convencionales como el imperio de la ley y derechos seguros de propiedad privada es intrigante”. La misma observación podría hacerse respecto a Vietnam (Van Arkadie y Mallon, 2003) o Malasia (Rodrik, 2002). En cada uno de estos casos, las decisiones políticas locales triunfaron sobre los senderos globales.

El fracaso de proveer un crecimiento acelerado en términos de ingreso real es sólo el comienzo de los problemas con el monocultivo. Los modelos anglo-americanos de las instituciones públicas tienden a negar la provisión de bienes públicos y enfatizan la provisión de incentivos individuales para los resultados distributivos. Si la mejora de las instituciones públicas de salud, o la corrección de los prejuicios contra las inversiones en las escuelas primarias dentro del marco educativo son los objetivos, entonces no existe motivo alguno para presuponer la superioridad de los modelos institucionales anglo-americanos. Los resultados desalentadores respecto al crecimiento del ingreso, el cual debería ser el punto fuerte del monocultivo, sugiere que concepciones más amplias serían aún más negativas. Un obstáculo tan visible inevitablemente postula la pregunta por alternativas: si el monocultivo no es una buena solución para las trampas institucionales del desequilibrio, ¿qué otras estrategias podrían explorarse?

### **Deliberación y desarrollo**

Dani Rodrik (1999a: 19) propone la alternativa obvia al monocultivo, arguyendo que podría ser “de utilidad pensar en instituciones políticas participativas como meta-instituciones que obtienen y logran el conocimiento local y por ende contribuyen a la construcción de mejores instituciones”. Rodrik invierte las premisas del monocultivo institucional y sugiere una crítica adicional: la imposición externa de trayectorias institucionales recorta la tarea más fundamental del desarrollo de instituciones que permitan una elección social efectiva, y disminuye la posibilidad de que las sociedades desarrollen la capacidad de “construir mejores instituciones” de otro tipo. La idea de Rodrik de comenzar desde las políticas (y más específicamente, las elecciones políticas) que emergen del total del conjunto de instituciones locales es un desafío fundamental a la idea de que existe “una mejor vía institucional” que puede ser tecnocráticamente impuesta por elites globales a las naciones del Sur global. Este desafío encuentra un poderoso soporte intelectual en la obra de Amartya Sen sobre la elección y desarrollo sociales<sup>9</sup>.

El argumento de Sen de la prioridad fundamental de las “instituciones políticas participativas” parte de la premisa de que las instituciones de toma

---

<sup>9</sup> *Development as Freedom* (1999a) es tal vez la síntesis más accesible del trabajo voluminoso de Sen acerca del desarrollo y la elección social. Ver *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, N° 2, págs. 54-86 para un conjunto de comentarios sobre los argumentos de Sen en *Development as Freedom*.

de decisiones políticas “profundamente democráticas” (*thickly democratic*) construidas en la discusión pública y el intercambio de ideas, información y opiniones ofrecen la *única* vía para definir adecuadamente los objetivos deseables de desarrollo<sup>10</sup>. Igualmente importante, estas instituciones ofrecen la oportunidad de ejercer una de las capacidades humanas más importantes: la habilidad de elegir. Como explica Sen (1999a: 291), “los procesos de participación deben ser entendidos como partes constitutivas de los propios *objetivos* de desarrollo”. Mientras que reconoce que “la búsqueda democrática del acuerdo o el consenso puede ser extremadamente desordenada y muchos tecnócratas están lo suficientemente disgustados con este desorden como para añorar alguna fórmula magnífica que pudiera simplemente brindarnos justas medidas pre-armadas”, Sen (1999a: 79) permanece firme en su convicción de que los atajos tecnocráticos deben ser rechazados porque “la cuestión de medir es una cuestión de evaluación y juicio, no de tecnología impersonal”.

Para aquellos que coinciden con que la alternativa Rodrik-Sen merece ser explorada, surgen nuevas preguntas: ¿cómo pueden ser implementadas en la práctica las “instituciones políticas participativas”? ¿Qué podemos decir de las probables consecuencias de su implementación sobre el desarrollo? Estas preguntas, a su vez, plantean una serie de temas teóricos muy interesantes. También llaman la atención sobre la escasez relativa de evidencia empírica respecto a las consecuencias sobre el desarrollo de las instituciones participativas más allá de los niveles micro de la “comunidad” y el “proyecto”.

Los esfuerzos más interesantes de construir una discusión pública e intercambiar directamente en procesos de *governance* pueden ser genéricamente denominados “democracia deliberativa”<sup>11</sup>. La “democracia deliberativa” (o, como la llaman Fung y Wright (2003: 20), “*governance* participativa empoderizada”) (*empowered participatory governance*) es un proceso de “planeamiento, resolución de problemas y estrategización conjun-

---

<sup>10</sup> En contraste a Arrow (1951, 1963), Sen arguye (1999b: 354) que mientras que la elección social puede ser “imposible” si se asume que la base de información para la toma de decisiones es muy restringida, unas modestas añadiduras a la base de información sobre las que se toman las decisiones sociales —por ejemplo, incluso comparaciones interpersonales parciales de utilidad— son suficientes para hacer la elección social factible. Como resume Sen (1999a: 279), “lo que está en cuestión no es la posibilidad de la elección social racional, sino el uso de una base informacional adecuada para los juicios y decisiones sociales”.

<sup>11</sup> Para discusiones acerca de cómo podría funcionar la “democracia deliberativa”, ver Benhabib (1996), Bonham y Rehg (1997), Elster (1998), Gutman y Thompson (1996), Mansbridge (1990) y Fung y Wright (2003).

tos” que involucra a ciudadanos comunes, en el cual las estrategias y las soluciones serán articuladas y forjadas a través de la *deliberación* y el *planeamiento* con otros participantes”, tal que “los participantes formarán o transformarán con frecuencia sus preferencias a la luz de ese proceso”, por ende habilitando soluciones que habrían sido imposibles dadas las preferencias iniciales. Si fuera posible implementar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas lo suficientemente grandes como para impactar las trayectorias de desarrollo —léase, los niveles provincial o municipal— tendríamos algo llamado “desarrollo deliberativo”.

Pensar acerca del desarrollo deliberativo provee un ángulo estimulante para revisar los argumentos teóricos existentes acerca de cómo la toma de decisiones democrática podría afectar las estrategias de desarrollo y ejecución. Los esfuerzos para explorar las posibilidades de deliberación para el desarrollo pueden construirse sobre experiencias existentes con una débil democracia electoral y experimentos participativos de pequeña escala. Aún más importante, pueden construir sobre el pequeño conjunto de experimentos innovadores que parecen aproximarse —en la *governance* municipal y provincial— al desarrollo deliberativo en la práctica.

Una de las características que más se destacan en la globalización contemporánea es que la democracia, en el “lábil” sentido de transferencias electorales de poder político formal, se ha convertido en una norma hegemónica. Las naciones que no transfieren el poder electoralmente corren el riesgo de ser no consideradas miembros completos de la comunidad internacional. La proliferación global de las normas electorales es una tendencia alentadora desde el punto de vista del desarrollo deliberativo. Las elecciones democráticas y los derechos civiles continúan siendo los prerrequisitos fundacionales para el florecimiento de procesos deliberativos “más profundos” (*thicker*). A medida que la democracia “fina” (*thin*) se convierte en casi universal, se hace más plausible pensar en tratar de institucionalizar algo más cercano a ejercicios de elección social cabalmente desarrollados.

Al mismo tiempo, la proliferación de la democracia electoral refuerza el argumento de Sen de que las elecciones deben ser complementadas por formas de deliberación más intensivas en información. La era en que la democracia electoral podía ser vendida como una panacea del desarrollo terminó hace mucho, si alguna vez existió. Cuando la participación popular en la toma de decisiones consiste sólo de mera conformidad hacia las normas electorales, el resultado es lo que Yusuf y Stiglitz (2001: 249) denominan democracia “hueca” (*hollowed-out*). Con una proporción decreciente de la población dispuesta a realizar el viaje hacia las urnas, y los costosos *bites*

televisivos de sonido convirtiéndose en la mayor fuente informativa para la toma de decisiones electorales, el proceso electoral se acerca más a un reflejo de la débil base informativa asociada a la imposibilidad “arrowiana” (ver nota 10) que al tipo de “ejercicio de decisión social” que defiende Sen.

Como la transferencia electoral de poder se ha convertido en la norma en un conjunto cada vez más amplio de países, se ha hecho cada vez más evidente que llevar a cabo elecciones regulares y mantener una protección al menos nominal de los derechos civiles, mientras que es claramente necesario, no es suficiente por sí solo para brindar a la discusión pública un alcance real sobre los objetivos de desarrollo o la asignación de recursos colectivos. En suma, la proliferación de la democracia electoral crea una base institucional normativa y formal para el desarrollo de instituciones deliberativas, y simultáneamente muestra por qué la institucionalización de la elección social no puede restringirse a las elecciones.

Como la desilusión con la democracia electoral a nivel macro apunta a la necesidad de hacer más densas las instituciones democráticas, la difusión de experiencias participativas a nivel micro de proyectos y comunidad ayuda a corroborar la idea de que las instituciones pueden ser en la práctica factibles<sup>12</sup>. Debido a que la relación entre las instituciones deliberativas y los resultados económicos es extremadamente difícil de evaluar a grandes niveles de agregación, la evidencia positiva a escala más pequeña es un modo de incrementar la confianza de que una mayor experimentación vale la pena. Un trabajo reciente acerca del impacto de la participación sobre la eficacia de los proyectos del Banco Mundial es un buen ejemplo<sup>13</sup>. Según Kanbur y Squire (2001: 215), los “profesionales del desarrollo han arribado a un consenso de que la participación de los beneficiarios esperados de un proyecto mejora sus resultados”. Incluso a nivel nacional, las IFIs ahora sienten que “la posesión ha demostrado ser un factor clave en el éxito o fracaso de préstamos de ajuste estructural” (Kanbur y Squire, 2001: 215)<sup>14</sup>.

Las implicancias de este desplazamiento no deben ser exageradas. La “participación” en los proyectos y la “posesión” de préstamos dejan posibilidades limitadas para el ejercicio de la elección —ciertamente no el tipo de

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, Uphoff et al. (1979), Uphoff (1986, 1992), Ostrom (1990, 1995) y Tendler (1997). También relevante es el trabajo sobre asociaciones secundarias (por ejemplo Cohen y Rogers, 1995) y capital social (por ejemplo Evans, 1996; Putnam, 1993, 2000; Woolcock, 1997) y movilización social (por ejemplo MacAdam, Tarrow y Tilly, 2001). La colección reciente de Houtzager y Moore (2003) sobre la “política de la inclusión” es particularmente interesante.

<sup>13</sup> El trabajo de Deepa Narayan (1994, 1997, 2000) es uno de los más convincentes.

<sup>14</sup> Ver también Branson y Jayarajah (1995).

ejercicio de evaluación social cabal que Sen defiende—. La participación a nivel comunitario, en oposición a los proyectos, permite un alcance más amplio, pero la pregunta de cuánto “poder” real es generado permanece (Houtzager y Moore, 2003). Tampoco estas versiones leves de la elección encuentran necesariamente receptividad entre los tomadores de decisión globales. El rechazo de la versión borrador del *World Development Report* de 2000-2001, en parte debido a su exagerado énfasis en la idea de tener poder, es un buen caso de este punto (Wade, 2001a, 2001b).

La indiscutida hegemonía global de la democracia electoral y el creciente cuerpo de evidencia de que otras formas de participación son eficaces en términos de desarrollo se combinan para crear el clima político en el que el desarrollo deliberativo es una proposición que debe ser tomada en serio. Sin embargo, para que la democracia deliberativa sea atractiva como estrategia de desarrollo, hay que superar tres problemas. En primer lugar, las instituciones deliberativas deben ser “socialmente autosostenibles” en el sentido que los ciudadanos comunes estén dispuestos a invertir su propio tiempo y energía en las oportunidades de toma de decisiones que dichas instituciones ofrecen y provean el apoyo electoral para los partidos y líderes políticos que las defiendan. Segundo, las instituciones deliberativas deben, bajo algún conjunto de condiciones empíricamente plausibles, ser capaces de sobreponerse al “problema de la política económica”: la oposición de los detentadores de poder que tienen intereses personales en las estructuras de toma de decisiones existentes. Finalmente, está el “problema de crecimiento”: los procesos deliberativos no deben ser económicamente ineficientes o parciales en contra de la inversión al punto de reducir el crecimiento del ingreso real como para que exceda sus beneficios intrínsecos.

Si las respuestas a las preguntas de la sostenibilidad social o del problema de la política económica son negativas, entonces las estrategias deliberativas son inviables. Si la respuesta al problema del crecimiento es negativa, entonces es poco probable que las instituciones deliberativas sean atractivas, incluso para aquellos que valoran sus propiedades intrínsecas. Ninguna de estas preguntas puede ser respondida *a priori*, pero es aún posible traer algún argumento teórico e incluso un poco de evidencia empírica para sostenerlas. El problema que ha sido más cabalmente considerado por la literatura de desarrollo tradicional es, no sorprendentemente, el problema del crecimiento.

Mientras que no hay una clara lógica teórica para la predicción de los efectos de la toma de decisiones deliberativa de amplia base, los viejos argumentos de que la participación será anti-crecimiento si crea un sesgo hacia la



redistribución se han vuelto menos convincentes. El trabajo empírico reciente sugiere que las estrategias redistributivas pueden de hecho tener efectos positivos sobre el crecimiento del ingreso real. Stewart (2000: 5) nota una amplia gama de trabajos empíricos que demuestran que “los países con mayor equidad en la distribución del ingreso tienen un mayor crecimiento”<sup>15</sup>. Aunque la correlación genérica aún sea controvertida (por ejemplo Fiszlow, 1995; Li y Zou, 1998; Landa y Kapstein, 2001), el debate ha producido sustento para los argumentos que relacionan las políticas igualitarias con el crecimiento que son bastante consistentes con el enfoque de habilidad de Sen. Una mayor equidad se asocia con mayores niveles de salud, nutrición y educación a nivel general, que a su vez hacen a una población más productiva. Del mismo modo, una distribución más equitativa de los recursos (la tierra y el crédito siendo los ejemplos arquetípicos<sup>16</sup>) hace de la gente anteriormente imposibilitada de usar su energía e ideas porque carecían de los insumos complementarios, contribuyentes productivos. En conjunto, los argumentos de que las estrategias equitativas pueden realzar el crecimiento son tan convincentes como los argumentos de que las mismas lo impiden.

Si el reciente pensamiento económico desacredita las viejas ideas de que las estrategias redistributivas son una amenaza para el crecimiento, el reciente trabajo sobre las consecuencias económicas de la democracia electoral desacredita la idea de que la democracia impide el crecimiento. Rodrik (1999a, 1999b), por ejemplo, sostiene que la democracia, mientras que no incrementa las tasas totales de crecimiento<sup>17</sup>, sí mejora la calidad del crecimiento. Concluye que “regímenes más participativos producen mayor equidad... sin costos para el crecimiento económico y produciendo una mayor estabilidad y resistencia general” (1999a: 33).

Una preocupación creciente por la “corrupción”, la “cleptocracia”, y los “estados depredadores” (ver Haggard, 2004: 53-81) sugiere argumentos adicionales para una relación positiva entre las instituciones deliberativas y el crecimiento. Las instituciones deliberativas “suben la barrera” respecto a la transparencia y la *accountability* del aparato estatal. La institucionalización de la discusión abierta y el intercambio público como una parte central de la toma de decisiones políticas es, casi por definición, un control sobre los

---

<sup>15</sup> Estos estudios recientes se construyen, desde ya, sobre una larga tradición que data al menos de Adelman y Morris (1973), Chenery, Ahluwalia et al. (1979) y Streeten et al. (1981).

<sup>16</sup> Sobre el caso específico de la distribución de la tierra ver, por ejemplo, Lipton (1993), Deininger y Squire (1998) y Ravallion (1998).

<sup>17</sup> Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski et al. (2000) también sostienen que tener un régimen político con sucesiones electorales regulares es neutral respecto al crecimiento. Ver Haggard (2004) para un resumen de sus hallazgos.

gobernantes predadores cuyas políticas, de otro modo, subvertirían los incentivos para la inversión y desviarían los recursos hacia usos improductivos. Dado que la corrupción ha probado ser tan intratable para las estrategias convencionales, la contribución potencial de las instituciones deliberativas apenas puede ser ignorada<sup>18</sup>.

Los efectos de las instituciones deliberativas sobre la eficiencia de la administración pública están obviamente ligados a su impacto sobre la oferta de bienes colectivos. La asignación de la inversión infraestructural en base a criterios tecnocráticos o de “demanda efectiva”, que mide las preferencias en términos de riqueza e ingresos, es eficiente hasta cierto punto. Al darle a los ciudadanos acceso a un conjunto de información más amplio sobre la asignación de los recursos públicos, y proveyendo a los administradores públicos mejor información acerca de las preferencias ciudadanas, los procesos deliberativos deberían hacer las inversiones —particularmente las inversiones infraestructurales— más “eficientes”, en el sentido de la satisfacción de las necesidades sentidas. Los cambios en los incentivos complementan las ganancias en información. La participación en las decisiones sobre la asignación también da a los ciudadanos un lugar más claro en el monitoreo de la implementación de aquellas decisiones. Una mayor habilidad de monitoreo de la asignación y de los resultados de los gastos públicos es la otra cara de la voluntad de hacer mayores inversiones en bienes públicos. Ambas combinadas deberían ayudar a mitigar la escasez de bienes colectivos, que es un obstáculo clave creciente para la mejor calidad de vida en los países del Sur.

Aun si puede demostrarse que son eficientes y estimulan el crecimiento, las instituciones deliberativas pueden ser, no obstante, inasequibles. Las visiones funcionalistas del institucionalismo que asumen una fácil evolución en dirección hacia formas institucionales más “aptas” es particularmente improbable que apliquen instituciones deliberativas<sup>19</sup>. Aun si la deliberación pública funciona, y aquellos con poder o privilegio se ven beneficiados, junto con el resto de la comunidad, de una mejor *governance* en

<sup>18</sup> Tanto como ayudan a lidiar con la corrupción, las instituciones deliberativas pueden ayudar a canalizar el conflicto de forma que evite la violencia política y económica debilitadora que acosa tanto al Sur. El conflicto partidario y sindical en Kerala ocasionalmente desborda en violencia física, pero Kerala ha escapado de la violencia communal que crónicamente acosa otras partes de India, el tipo de violencia anárquica que jaquea la posibilidad de una *governance* eficaz en otros estados de India como Bihar, y la lucha armada que surgió en otros estados (Heller, 1999; 2000: 500). Como Kerala, Porto Alegre se caracteriza por un conflicto político intenso, pero no el tipo de violencia anárquica endémico de zonas rurales y que incluso ha proliferado hacia el sudeste urbano (por ejemplo, los recientes asesinatos de los líderes municipales en Campinas, Santo Andre).

<sup>19</sup> Nuevamente, ver Pierson (1997) y especialmente Bardhan (2001).

términos de una mayor estabilidad política o menores costos para lograr el cumplimiento de las normas, una reducción del poder es un resultado casi por definición para las elites privadas y los políticos. Como su habilidad para distorsionar la asignación de los recursos públicos para su propia conveniencia privada se ve afectada, es probable que respondan defensivamente. Como destaca Sen (1999a), los tecnócratas pueden verse igualmente amenazados; imponer caminos institucionales realza el poder y el prestigio de los tecnócratas, para quienes es probable que el otorgamiento de un mayor peso a la deliberación de gente común les sea frustrante, si no humillante.

Es probable que el “problema de la política económica” sea el mayor impedimento a la institucionalización de las instituciones deliberativas. La deliberación puede ser deseable, tanto por su impacto intrínseco en las habilidades como por sus efectos económicos globales, pero aún no ser políticamente factible. Esto crearía un círculo vicioso: con una oposición de una elite autointeresada previniendo la instigación de experimentos deliberativos, la evidencia empírica para demostrar los beneficios de las instituciones deliberativas será difícil de obtener, pero sin una clara evidencia del potencial de éxito, será difícil convencer a las personas “honestas” que dudan a experimentar con formas deliberativas. Esta situación hace que las pocas experiencias relativamente durables que existen sean aún más valiosas.

### **El desarrollo deliberativo en la práctica. Dos ejemplos**

Para explorar adicionalmente los mecanismos y las consecuencias del desarrollo deliberativo, usaré los dos ejemplos que son analizados en Fung y Wright (2003). El proceso de “presupuesto participativo” iniciado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, se ha convertido en un ejemplo ampliamente citado de democracia deliberativa a nivel municipal. El caso aún más conocido de Kerala, India, provee otro ejemplo a nivel subnacional, en este caso un estado de aproximadamente treinta millones de habitantes. Juntos, estos dos casos ofrecen una oportunidad de ver cómo los conceptos abstractos de la discusión e intercambio públicos pueden ser traducidos en realidades institucionales concretas.

#### ***Porto Alegre, Brasil***

El proceso de “presupuesto participativo” de Porto Alegre fue diseñado por una nueva administración del Partido de los Trabajadores en 1989 para

mejorar el sistema clientelístico y corrupto de asignación de los fondos públicos que prevalecía en Porto Alegre hasta ese momento, como en la mayoría de las ciudades brasileñas<sup>20</sup>. Al comprometer a la ciudadanía —especialmente aquellos ciudadanos más privados de los servicios públicos— en la asignación de la inversión en la infraestructura pública, la administración esperaba producir una distribución de las inversiones públicas que fuera más eficiente y equitativa.

A la vez que definitivamente “desordenado”, el sistema aparentemente funciona. Su éxito para lograr la sostenibilidad social es impresionante. El sistema requiere una inversión sustantiva de tiempo de los ciudadanos en un año de deliberación, empezando con dieciséis asambleas regionales que discuten los resultados del año anterior y eligen delegados que luego se reúnen semanal o bisemanalmente, preparándose a su vez para un segundo conjunto de asambleas regionales. Este segundo conjunto de asambleas decide sobre las prioridades del año venidero y elige un menor número de delegados que sirven en el Consejo Municipal del Presupuesto. Estos delegados se reúnen bisemanalmente con representantes de la administración municipal para finalizar el presupuesto de la ciudad (Baiocchi, 2003b: 52-54). Lejos de decaer con el tiempo, la participación en el proceso presupuestario se ha expandido. Incrementos dramáticos en los primeros años de implementación del programa se vieron sucedidos gradualmente por más incrementos en los años subsiguientes.

El sistema también ha tenido algunos excedentes de “habilidades” positivos. Baiocchi (2003: 63) observa que, como resultado de su participación, los ciudadanos comunes no sólo “adquieren competencias específicas relacionadas al presupuesto sino que también adquieren destrezas para el debate y la movilización de recursos para objetivos colectivos”. Además, el ambiente político más atractivo parece haber conducido a los ciudadanos a percibir que otro tipo de acción colectiva vale la pena; el número de asociaciones barriales se ha triplicado desde los inicios del programa, y el número de cooperativas de vivienda se ha quintuplicado. El presupuesto participativo ha probado ser también políticamente atractivo en términos electorales. No sólo el Partido de los Trabajadores, que inició las reformas, ganó sin precedentes cuatro veces seguidas las elecciones del gobierno municipal, sino que también la bandera del presupuesto participativo ha sido asumida por otras municipalidades así como a nivel estatal (Schneider y Goldfrank, 2001; Baiocchi, 2003a).

---

<sup>20</sup> La discusión que sigue fue tomada principalmente de Baiocchi (2003a, 2003b). Ver también Abers (2000), Baiocchi (2001), Baierle (2001), Pozzobon (1998), Santos (1998), Fedozzi (1997) y Genro y Souza (1997).

El experimento de Porto Alegre confirma algunos de los efectos económicos deseados del desarrollo deliberativo. Un control popular más eficaz sobre la asignación del gasto público condujo, al menos inicialmente, a una mayor voluntad de inversión en bienes colectivos por parte de los ciudadanos. Bajo administraciones previas de la ciudad, los gastos en funcionarios absorbían casi la totalidad del presupuesto; sólo dos por ciento del presupuesto quedaba disponible para la inversión. Después de cinco años de sistema deliberativo, un pequeño incremento inicial de los impuestos combinado con una creciente eficiencia permitió que este porcentaje aumentara a veinte por ciento (Baiocchi, 2003: 55-6). Consecuentemente, la infraestructura pública esencial se expandió dramáticamente. Durante la década de operación del sistema, el sistema de cloacas se duplicó: de cubrir menos de la mitad de los hogares a un noventa y ocho por ciento. La cantidad de escuelas se ha más que duplicado. El sistema de transporte público de la ciudad fue reconocido por su eficiencia. Mientras que Porto Alegre no puede apuntar a tasas de crecimiento dramáticamente más elevadas que en el resto de Brasil, la ciudad parece sí haber crecido a una tasa comparable, apoyando la hipótesis básica de buenos servicios y crecimiento neutral.

### *Kerala, India*

El estado de Kerala en India representa una dinámica análoga en una mayor escala y período de tiempo<sup>21</sup>. Una competencia implacable entre partidos políticos, altos niveles de participación en sindicatos y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil, y una historia épica (que abarca desde los '30 hasta los '70) de movilización popular para asegurar la reforma agraria, condujeron a observadores contemporáneos a maravillarse con la "total densidad de las organizaciones civiles y el vigor de la vida asociativa" de Kerala (Heller, 2000: 497). Recientemente, Kerala inició una "Campaña para la Descentralización Democrática" que trasladó a los consejos de los pueblos (*panchayats*) el control sobre la asignación de más del cuarenta por ciento del presupuesto estatal público. Este último logro es aún más impresionante porque claramente no fue por los intereses ni de los burócratas estatales, ni los sindicatos del sector público, que forman la única y más importante base del partido político, que se pujó por los cambios (Isaac, 2000; Isaac y Heller, 2001). La descentralización democrática ha privado a estos

---

<sup>21</sup> Existe una amplia literatura del caso de Kerala, incluyendo (entre muchas otras fuentes) a Franke y Chasin (1989), Heller (1999), Isaac, Thomas y Franke (2000) e Isaac, Thomas y Heller (2003).

grupos de importantes fuentes de poder y patronazgo, sugiriendo que el problema de la política económica no es siempre insuperable.

La larga tradición de Kerala de un compromiso popular intenso en la toma de decisiones políticas ha también dado sus frutos en términos de desarrollo (al menos en términos de las “habilidades” de Sen), resultando en un nivel de desarrollo humano comparable a los de estados-nación con niveles de ingreso *per capita* muy superiores. La tasa de alfabetización supera el noventa por ciento en Kerala, en oposición al cincuenta por ciento del resto de India. En 1995, el nivel de mortalidad infantil en Kerala era una fracción del nivel encontrado en otros estados indios, más comparable con aquél de Corea del Sur, que tenía un nivel de ingresos treinta veces mayor (Heller, 1998: 8). Sen nota (1999a: 22-23) que, si consideramos mantenernos en vida como la habilidad más básica, entonces los ciudadanos de Kerala están mejor que los afroamericanos que viven en Estados Unidos, dado que la esperanza de vida de los keralíes es mayor. Todos estos logros dependen de una entrega inusualmente eficaz de los servicios públicos, como la educación y salud básicas, que a su vez está enraizada en un nivel extraordinariamente elevado de participación popular en el proceso de *governance*.

Algunos críticos (por ejemplo Tharamangalam, 1998) han sostenido que, a pesar de estos logros, Kerala aún demuestra los efectos anti-crecimiento de una participación popular intensa. De hecho, es cierto que, hacia el final de los ‘70 y principios de los ‘80, las tasas de crecimiento de Kerala cayeron más que las tasas globales de crecimiento de India, que eran de por sí mediocres. El rendimiento del crecimiento de Kerala hacia finales de los ‘80 y durante los ‘90, sin embargo, mantuvo su ritmo con el respetable crecimiento global de India de ese período. En el período 1985-1993, por ejemplo, la producción manufacturera creció al 5,9 por ciento en Kerala y al 5,5 por ciento en India en total (Heller, 1999: 211). Similarmente, las tasas de inversión globales de Kerala hacia finales de los ‘90 eran levemente más elevadas que el promedio indio (Heller, 1999: 233). Estos resultados ubican a Kerala en la categoría de “crecimiento neutral”.

### **Implicancias para el desarrollo deliberativo**

¿Cuáles son las implicancias de estos casos para las preguntas que este artículo planteó como centrales para una evaluación total del desarrollo deliberativo? Su evidencia es más clara respecto a la cuestión de la sustentabilidad social, pero también arrojan una luz interesante tanto sobre

el problema de la política económica como sobre el problema del crecimiento. Al mismo tiempo, ayudan a clarificar el carácter político y organizacional de las instituciones deliberativas.

La respuesta a si las no-elites se comprometerán lo suficiente como para hacer que la deliberación funcione es claramente positiva. Estos casos demuestran que, a pesar de la mayor inversión requerida de tiempo y energía por parte de los ciudadanos, los sistemas deliberativos no son necesariamente menospreciados por la apatía que acosa a la democracia débil. Cuando los sistemas de deliberación son vistos como que de hecho dan forma a los resultados reales, los ciudadanos comunes toleran su desorden e invierten el tiempo y la energía necesarios para hacerlos funcionar. En lugar de hacer la elección “racional” de que su contribución individual tendrá escaso impacto sobre el resultado final y por ende no justifica el costo del tiempo perdido, los ciudadanos comunes parecen coincidir con Sen en que la habilidad para tomar decisiones es un modo intrínsecamente valioso y gratificante de funcionamiento humano<sup>22</sup>.

Al mismo tiempo que proveen una respuesta positiva a la cuestión de la sustentabilidad social, estos casos también ofrecen algunas pistas valiosas sobre cómo puede ser afrontado el problema de la política económica. En primer lugar, dejan en claro que una participación social efectiva requiere un sólido contexto de instituciones formales. Confirman la proposición de Houtzager y Moore (2003) de que las “acciones descoordinadas y descentralizadas de la sociedad civil” son insuficientes para el surgimiento y el sustento de instituciones deliberativas. En ambos casos, los aparatos políticos organizacionales formales —administraciones estatales y partidos políticos— juegan roles centrales.

Los tecnócratas de elite pueden ser potenciales enemigos de las instituciones deliberativas, pero un aparato administrativo público con la capacidad necesaria tanto para proveer insumos informacionales como para implementar las decisiones que resultan del proceso, es un elemento central para hacer la deliberación posible (ver también Heller, 2001; Evans, 1995, 1996)<sup>23</sup>. Mientras que están apenas libres de corrupción, tanto Kerala como Porto Alegre presentan, para los estándares globales del Sur, administraciones públicas relativamente competentes y organizacionalmente robustas. Sin esta infraestructura administrativa inicial, habría sido muy difícil para que la política deliberativa fuera exitosa.

---

<sup>22</sup> Estos experimentos también apoyan la proposición optimista de Hirschman (1981: 85-91) que los propios esfuerzos requeridos por la participación pública pueden ser satisfactorios por sí mismos.

<sup>23</sup> En términos de Fung y Wright (2003: 25) cada uno de estos casos “aprovecha el poder y los recursos del estado para la deliberación y participación populares”.

El proceso de institucionalización de los procesos deliberativos está también íntimamente ligado a las dinámicas de la competencia partidaria. Tanto en Kerala como en Porto Alegre, el impulso hacia los procesos deliberativos fue dado por partidos de izquierda de ideología marxista, que habían sido permitidos (y forzados) por el contexto nacional más amplio de competencia electoral y derechos civiles a focalizarse en estrategias movilizadoras. Involucrar sus bases en un proyecto positivo de *governance* tenía sentido para estos partidos como estrategia política. Sin el ímpetu de la competencia electoral, es improbable que estos experimentos deliberativos hubieran sido adoptados.

Estos casos sugieren entonces que hay un conjunto selecto de elites políticas que pueden tener un fuerte interés positivo en las instituciones deliberativas. Las elites cuyo “capital político” toma la forma de habilidades movilizadoras y cuyas circunscripciones son pobres y de clase media pueden encontrar en la construcción de instituciones deliberativas un proyecto muy atractivo. El poder perdido debido a la mayor transparencia introducida por la democracia deliberativa disminuye el alcance de usar obras públicas como recompensa clientelística; sin embargo, es probable que sea más que compensado por el poder y la legitimidad ganados por la mayor habilidad de provisión de bienes públicos en general, y por el mayor compromiso de los electores en el proceso político. Esta lógica subraya una vez más la importancia de las reglas electorales y las libertades civiles que se cumplen firmemente para la construcción de instituciones deliberativas. Una “arena de juego electoral” que maximiza los retornos por la movilización pacífica ofrece fuertes incentivos a las elites políticas para explorar opciones deliberativas.

Las elites administrativas son también potenciales partidarios. Una información más precisa acerca de dónde yacen las reales necesidades, y un monitoreo más eficaz de la asignación y entrega de los bienes públicos, deberían mejorar el rendimiento administrativo, la legitimidad, y eventualmente la voluntad de invertir en el aparato administrativo mismo. Estas mejoras, a su vez, compensan a los administradores competentes por nuevas restricciones de sus privilegios tecnocráticos. El problema de las elites privadas y los partidos que las representan permanece<sup>24</sup>, pero aun así, la oposición no debería ser uniforme. Las elites privadas con una visión largoplacista, que valoran los potenciales de desarrollo de una buena *governance* y de la inversión en bienes públicos, pueden ser convencidos, siempre que

---

<sup>24</sup> El análisis comparativo de Goldfrank (2001) de casos más y menos exitosos a nivel municipal también sugiere que los líderes de los partidos que no están asociados al desarrollo deliberativo pueden constituir sus opositores más implacables y efectivos.



puedan ser persuadidos más allá de sus presupuestos ideológicos convencionales sobre la “irracionalidad económica” de las instituciones deliberativas.

Todos estos cambios tienen implicancias para el problema del crecimiento. La provisión de servicios básicos vitales más expandida y eficiente —por ejemplo, la educación, la salud, y la infraestructura pública— es buena para el crecimiento en el largo plazo, como lo son la disminución de la corrupción y de la violencia. Objetivamente, las instituciones deliberativas producen muchas de las características normalmente asociadas con un “buen clima de inversión”. La pregunta es si la hostilidad ideológica de las elites privadas reducirá las inversiones locales productivas a tal punto que contrarrestarán los efectos positivos de una mejor *governance* e infraestructura<sup>25</sup>. Los casos de Porto Alegre y Kerala sugieren que todavía la mejor hipótesis es que el desarrollo deliberativo, como la democracia lábil, es neutral respecto al crecimiento.

Si la hipótesis de la neutralidad respecto al crecimiento es correcta, los detractores del desarrollo deliberativo podrán siempre apuntar hacia regímenes autoritarios que crecen más que los deliberativos, y argüir que las mayores habilidades posibilitadas por el éxito material de estos regímenes pueden compensar las oportunidades perdidas para que los ciudadanos ejerzan la elección. Este tipo de análisis omite el punto básico de que es la prerrogativa de los ciudadanos de estos países el decidir qué habilidades valoran más. También omite otro punto básico: ni las democracias débiles, ni los regímenes autoritarios garantizan un mayor crecimiento. Los datos de Easterly (2001a: 211) de 1980-1998 sugieren incluso que la “expectativa racional” para un país al azar del Sur es cero crecimiento. Bajo estas circunstancias, la opción de instituciones deliberativas neutrales respecto al crecimiento que crean la posibilidad de ejercer la elección y que ofrecen una provisión de bienes colectivos más eficaz, es atractiva.

Los beneficios potenciales del desarrollo deliberativo no están, por supuesto, automáticamente disponibles para cualquier región o ciudad que los encuentran atractivos. Las inversiones políticas y la construcción institucional requeridas para embarcarse en experimentos exitosos de democracia deliberativa no deben ser subestimadas. Sin embargo, lo que demuestran Kerala y Porto Alegre es que el desarrollo deliberativo no es un mero imperativo teórico y filosófico, como sugiere la obra de Sen, sino también una posibilidad real.

---

<sup>25</sup> Heller (1999: 234-35) nota que, en 1997, una prominente revista de administración de empresas india clasificaba a Kerala en el 15 por ciento más elevado de todos los estados de India en términos de “veintiocho medidas objetivas de infraestructura social y física, trabajo, gobierno, e incentivos físicos.” En la misma medición, la evaluación *subjetiva* de los potenciales inversores clasificó a Kerala dentro del cuartil inferior.

## Más allá del monocultivo institucional

El punto de partida del argumento presentado aquí fue el enigma de por qué el nuevo foco de la teoría del desarrollo sobre las instituciones parece haber tenido un impacto positivo tan mínimo sobre los resultados del desarrollo en el Sur global. Resalté una respuesta al enigma: la especificación del entendimiento básico institucional tuvo lugar a lo largo de un “sendero del menor esfuerzo analítico” que asumía que nosotros ya sabíamos qué instituciones eran necesarias. El *establishment* del desarrollo se prendió de versiones no reflexivas e idealistas de un subconjunto particular de instituciones anglo-americanas que supuestamente eran el “único mejor camino”. Usando fórmulas tecnocráticamente diseñadas, apoyadas por la presión política y económica global para imponer esta visión, produjo la estrategia del monocultivo institucional, cuyos obstáculos son ahora evidentes.

La respuesta obvia a los desilusionadores resultados del monocultivo institucional es la facilitación (o al menos la no supresión) de la construcción de instituciones locales para la elección social. El foco de Sen en las habilidades como el punto final del desarrollo ofrece un fuerte sustento teórico a esta opción al hacer de las instituciones deliberativas tanto un medio ineludible para orientar los esfuerzos de desarrollo como un bien fundamental intrínsecamente por sí mismas. La perspectiva de Sen encaja perfectamente con la advertencia de Rodrik (1999) de que deberíamos tratar a las “instituciones políticas participativas” como metainstituciones que son herramientas esenciales para mejorar la calidad de otras instituciones.

Mi propia discusión aquí ha explorado el potencial de una variante en esta hipótesis básica de la “elección local” al esbozar el potencial del desarrollo deliberativo como una manera de “hacer más densas” las instituciones de la elección social y colocar las instituciones políticas participativas en el centro de la transformación de la *governance*. Una amplia colección de argumentos teóricos y evidencia empírica relacionada a los efectos sobre el desarrollo de la distribución, la participación y la inversión en las habilidades ciudadanas sugiere que la hipótesis del desarrollo deliberativo tiene, de hecho, potencial. Los dos casos revisados aquí refuerzan la proposición al sugerir que las estrategias deliberativas mejoran la *governance*, aumentan la provisión de bienes colectivos básicos y son intrínsecamente satisfactorias para los ciudadanos que participan en ellas, mientras que permanecen “neutrales respecto al crecimiento” —al menos en relación a la actual (admitidamente desilusionadora) mediana del crecimiento del Sur global—.

Aquellos que cuestionan argüirán que la estrategia de desarrollo deliberativo tiene sus propios obstáculos. Dos críticas contrastantes serán planteadas. Primero, los escépticos preverán el peligro de una nueva forma de monocultivo, con los países pobres presionados para que adopten las trampas superficiales de las instituciones deliberativas como la nueva “moda” de las instituciones modernas<sup>26</sup>. Varios factores hacen improbable este resultado irónico. Para las elites políticas y económicas locales en búsqueda de una “fachada institucional”, la elección de la asignación deliberativa de la inversión pública difiere drásticamente de los “derechos de propiedad” o los “principios racionales de contabilidad”. Es una elección que reduce el poder de la elite, atrapa a las no-elites, y aumenta sus expectativas políticas. En breve, el aspecto positivo del problema de la política económica del desarrollo deliberativo es que hace la adopción improbable a menos que emerja de un apoyo político real a nivel local. De hecho, el máximo de apoyo global que es probable que obtenga el desarrollo deliberativo es una nivelación parcial de sus arenas de juego político locales, disminuyendo levemente el sesgo contra el surgimiento de soluciones deliberativas.

El obstáculo de contraimagen que puede ser invocado es que, al privilegiar la toma de decisiones local, el desarrollo deliberativo estimulará estrategias parroquiales y regresivas de desarrollo que ignoran los beneficios genuinos de la apropiación institucional y las relaciones económicas con los países industrializados. Mientras que ésta es una posibilidad, un argumento igualmente plausible es que el desarrollo de instituciones locales deliberativas hará la apropiación más eficaz. Privilegiar el desarrollo de habilidades locales para la toma de decisiones puede traer ganancias desde un aumento de la propiedad local, una mejor explotación del conocimiento local, y crear un mejor ajuste con las instituciones locales existentes. Incluso las IFIs han concedido que tratar de imponer fórmulas importadas sin preocuparse de la “propiedad local” es quijotesco. Encastrar el proceso de apropiación institucional en una matriz genérica de desarrollo deliberativo debería conducir a una apropiación más cuidadosamente seleccionada, con menos recursos desperdiciados en trasplantes fracasados, y por ende, una apropiación más exitosa.

Una variante sobre la crítica de los “escollos del parroquialismo” sería que el desarrollo deliberativo recortaría políticas básicas diseñadas para sostener las inversiones en activos productivos. Para ser plausible, este argumento debe realmente descontar el poder del contexto global en el que la

---

<sup>26</sup> De hecho, la proliferación de la adherencia superficial a las normas de la democracia electoral puede ser considerada como precedente para esta preocupación.

deliberación local deberá tener lugar. Incluso las regiones más parroquiales de la política económica global contemporánea han sido penetradas por la presunción de que el crecimiento depende de ofrecer los incentivos adecuados a los inversores privados. Si la difusión hegemónica de esta visión de “sentido común” fuera insuficiente, se puede contar con el persistente poder político y económico de las elites locales que tienen un interés directo en las políticas que protegen los retornos del capital, para asegurar la continua atención a la inversión, especialmente en sistemas políticos democráticos.

La preocupación acerca de posibles obstáculos no debería eclipsar el potencial del desarrollo deliberativo. La arena de juego intelectual e ideológico en la que tienen lugar las peleas acerca de las estrategias de desarrollo necesita ser nivelada. Los actores locales interesados en el desarrollo deliberativo no deben desmoronarse por las aseveraciones de la teoría económica que predice consecuencias anticrecimiento de las instituciones deliberativas cuando, en todo caso, es cierto lo contrario. De manera similar, cuando el “*establishment* del desarrollo” reflexione sobre la conclusión de William Easterly (2001b) de que “la mejor ayuda que puede brindar la comunidad extranjera es apoyar el cambio genuino en aquellas valiosas ocasiones en las que ocurre”, debería estar más abierta para considerar instancias de desarrollo deliberativo entre aquellas “preciosas ocasiones de cambio genuino” que necesitan ser cultivadas.

## Bibliografía

- Abers, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Reiner.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford, Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). “Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N° 1.
- Arrow, Kenneth (1951). *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, Wiley.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*, 2º edición, Nueva York, Wiley.
- Arthur, W. Brian (1990). “Positive Feedbacks in the Economy”, en *Scientific American*, febrero.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Baierle, Sergio (2001). "OP ao Thermidor", Puerto Alegre, inédito.
- Bardhan, Pranab (1989). "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment", en *World Development*, Vol. 17, N° 9.
- Bardhan, Pranab (2001). "Deliberative Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics", en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, MIT Press.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Biaocchi, Gianpaolo (2003a). *Radicals in Power: The Workers Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londres, Zed.
- Biaocchi, Gianpaolo (2003b). "Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en Fung, Archon y Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Biaocchi, Gianpaolo (2001). *From Militance to Citizenship: The Workers Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil*, tesis de doctorado, Madison, University of Wisconsin-Madison.
- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). "Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, N° 1.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). "Evaluating the Impacts of Policy Adjustment", en *International Monetary Fund Seminar Series 1*, enero.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*, Londres, Athem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (en prensa). "The Role of Institutions in Economic Change", en Gary Dymksi (ed.), *Reimagining Growth: Institutions, Development, and Society*, Northhampton, Edgar Elgard.
- Chenery, Hollis, M. S. Ahluwalia, et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*, Londres, Oxford University Press.
- Clarke, George (1996). "More Evidence on Income Distribution and Growth", en *Journal of Development Economics*, Vol. 47, agosto.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*, Londres, Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). "New Ways of Looking At Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, Vol. 57, N° 2.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). "Equipment Investment and Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2, mayo.

- Domar, Evsey (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment", en *Econometrica*, Vol. 14, abril.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, MIT Press.
- Easterly, William (2001b). "The Failure of Development", en *Financial Times*, 4 de Julio.
- Elster, John (1998). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, Peter (en prensa). "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", en Nee, Victor y Richard Swedberg (eds.), *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter (2003). "Além da 'Monocultura Institucional': instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo", en *Sociologías*, Año 5, N° 9, enero-junio, Puerto Alegre.
- Evans, Peter (1996). "State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development", en sección especial de *World Development*, Vol. 24, N° 6.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orcamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). *Inequality, Poverty and Growth: Where Do We Stand?*, Conferencia anual del Banco Mundial sobre desarrollo económico, Washington D.C., Banco Mundial.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform As Development in an Indian State*, Food First Development Report N° 6, octubre, San Francisco, The Institute For Food and Development Policy.
- Fung, Archon y Erik Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orcamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre*, Puerto Alegre, Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). "Deepening Democracy Through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities", en American Political Science Association, reunión anual, agosto.
- Grief, Avner (1994). "Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies", en *Journal of Political Economy*, Vol. 102, N° 5.

- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Burger, T. y F. Lawrence (trad.), Cambridge, MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1989). *The Theory of Communicative Action*, Vol. 1, Boston, Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2, Boston, Beacon Press.
- Haggard, Stephan (2004). "Institutions and Growth in East Asia", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N°4, invierno.
- Heller, Patrick (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*, Ithaca, Cornell University Press.
- Heller, Patrick (2000). "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", en *World Politics*, N° 52.
- Heller, Patrick (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", en *Politics and Society*, Vol. 29, N° 1.
- Hirschman, Albert (1981). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press.
- Hodgson, Geoffrey (1988). *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). "Modern Economic Theory and Development", en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: The New Politics of Inclusion*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Isaac, Thomas T.M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Nueva Delhi, Left Word Books.
- Isaac, Thomas T.M. y Patrick Heller (2003). "Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala", en Fung, Archon y Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Jorgenson, Dale Weldeau, Frank M Gollop y Barbara M Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions", en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kapur, Devesh (1997). "The New Conditionalities of the International Financial Institutions", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. 8. Nueva York-Génova, United Nations publication.

- Kapur, Devesh (2000). "Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality", paper presentado para el taller de Política Económica de Instituciones Internacionales Monetarias y Financieras.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). "Governance-related Conditionality of the International Financial Institutions", G-24 Discussion Paper N° 6, Nueva York-Génova, Naciones Unidas, disponible en: <http://www.g24.org/g24-dp6.pdf>
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*, London, Routledge.
- Kim, Jong-Il y Lawrence J. Lau (1994). "The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries", en *Journal of Japanese and International Economies*, N° 8.
- Kim, Jong-Il y Lawrence J. Lau (1995). "The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries", en *Asian Pacific Economic Review*, N° 1.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). "Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth", en *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* N° 40.
- Kremer, Michael (1993). "The O-Ring Theory of Economic Development", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, agosto.
- Landa, D. y E.B. Kapstein (2001). "Review Article: Inequality, Growth and Democracy", en *World Politic*, Vol. 53, N° 1.
- Li, Hongyi y H. Zou (1998). "Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence", en *Review of Development Economics*, Vol. 2, N° 3.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). "Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting", en Ranis, Gustav, et al. (eds.), *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*, Northampton, Edward Elgard.
- Lipton, Michael (1993). "Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping", en *World Development*, Vol. 21, N° 4.
- Lucas, Robert E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, N° 22, julio.
- McAdam, Doug, Sidney G Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). "Democracy and Common Interests", en *Social Alternatives*, Vol. 8, N° 4.
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*, 7ª edición, Nueva York, Oxford University Press.



- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (2001). *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press (Banco Mundial).
- Meyer, John (2003). "Globalization, National Culture, and the Future of the World Polity", Wei Lun Lecture, The Chinese University of Hong Kong, 28 de noviembre.
- Meyer, John (2000). "Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies", en *International Sociology*, Vol. 15, N° 2.
- Narayan, Deepa (1994). "The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects", Environmentally Sustainable Development Occasion paper series N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Nueva York, Oxford University Press.
- Noorbakhsh, Farhad y Alberto Paloni (2001). "Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence", en *World Development*, Vol. 29, N° 9.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- North, Douglass (1986). "The New Institutional Economics", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 142.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development*, Vol. 21, N° 8.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1995). *Incentives, Rules of the Game, and Development*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ostrom, Elinor (2001). "Decentralization and Development: The New Panacea", en Dowding, Keith James Hughes y Helen Margetts (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*, Nueva York, Palgrave Publishers.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1994). "Is Inequality Harmful for Growth?", en *American Economic Review*, Vol. 84.
- Pierson, Paul (1997). "Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics", working paper N° 7, Program for the study of Germany and Europe, Cambridge, Harvard University.
- Pistor, Katharina (2000). "The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies", G-24 Working Paper, Nueva York, Naciones Unidas-UNCTAD.
- Pozzobono, Regina (1998). *Porto Alegre: os desafios da gestão democrática*, San Pablo, Instituto Polis.

- Przeworski, Adam, et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950–1990*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). “Political Regimes and Economic Growth”, en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, N° 3.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Qian, Yingyi (2003). “How Reform Worked in China”, en Rodrik, Dani (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). “Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?”, en *Economic Letters*, Vol. 61, N° 1.
- Rodrik, Dani (ed.) (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (1999a). “Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them”, paper presentado en la conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación, Washington D.C., 8 y 9 de noviembre.
- Rodrik, Dani (1999b). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay N° 24, Washington D.C., Overseas Development Council, Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, Dani y Ethan Kaplan. “Did the Malaysian Capital Controls Work?”, NBER, volumen de conferencia, en prensa.
- Roland, Gérard (2004). “Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, N°4, invierno.
- Romer, Paul M. (1986). “Increasing Returns and Long Run Growth”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 94, octubre.
- Romer, Paul M. (1990). “Endogenous Technological Change”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 98.
- Romer, Paul M. (1993a). *Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas*, Proceedings of the 1992 World Bank Annual Conference on Economic Development, Washington D.C., Banco Mundial.
- Romer, Paul (1993b). “Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, N° 3.
- Romer, Paul (1994). “The Origins of Endogenous Growth”, en *Journal of Economic Perspects*, Vol. 8, N° 1.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, Polity Press and Chicago, University of Chicago Press.

- Santos, Boaventura de Sousa (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26, N° 4.
- Schneider, Aaron y Benjamin Goldfrank (2001). "Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State", paper presentado en la reunion anual de la American Political Science Association, agosto.
- Sen, Amartya (1995). "Rationality and Social Choice", en *American Economic Review*, Vol. 85.
- Sen, Amartya (1999a). *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Sen, Amartya (1999b). "The Possibility of Social Choice", en *American Economic Review*, Vol. 89.
- Sen, Amartya (2001). "What Development is About", en Meir, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Solow, Robert (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, N° 3.
- Srinivasan, T.N. (1994). "Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel", en *American Economic Review*, Vol. 84.
- Stewart, Frances (2000). "Income Distribution and Development", paper presentado para UNCTAD X High Level Round Table on Trade and Development, Bangkok, Directions for the Twenty-first Century.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2003). "Amartya Sen's Contribution to Development Thinking", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, N° 2.
- Streeten, Paul (1994). "Human Development: Means and Ends", en *American Economic Review*, Vol. 84, N° 2.
- Streeten, Paul, Shahid Javed Burki, et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). "Irreducible Social Goods", en Taylor, Charles, *Philosophical Arguments*, Cambridge, Harvard University Press.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). "The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India", en *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 30, N° 1.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*, Ithaca, Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.
- Uphoff, Norman (1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, West Hartford, Kumarian Press for Cornell University.
- Van Arkadie, Brian y Raymond Mallon (2003). *Vietnam: A Transition Tiger?*, Canberra, Asia Pacific Press.

- Wade, Robert (2001a). “Showdown at the World Bank”, en *New Left Review*, Vol. 7, enero-febrero.
- Wade, Robert (2001b). “Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty”, en *World Development*, Vol. 29, N° 8.
- Woolcock, Michael (1997). “Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework”, en *Theory and Society*, Vol. 27, N° 1.
- Banco Mundial (IBRD) (2000–2001). *World Development Report: Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). “The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience”, en *Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). “Development Issues: Settled and Open”, en Meier, Gerald y Joseph Stiglitz, *Frontiers of Development Economics*, Nueva York, Oxford University Press.

### **Palabras clave**

Desarrollo - instituciones - cambio institucional - democracia - participación

### **Key words**

Development - institutions - institutional change - democracy - participation

### **Abstract**

Development theory has moved from a single-minded focus on capital accumulation toward a more complex understanding of the institutions that make development possible. Yet, instead of expanding the range of institutional strategies explored, the most prominent policy consequence of this “institutional turn” has been the rise of “institutional monocropping”: the imposition of blueprints based on idealized versions of Anglo-American institutions, the applicability of which is presumed to transcend national circumstances and cultures. The disappointing results of monocropping suggest taking the institutional turn in a direction that would increase, rather than diminish, local input and experimentation. The examples of Porto Alegre, Brazil, and Kerala, India, reinforce Amartya Sen’s idea that “public discussion and exchange” should be at the heart of any trajectory of institutional change, and flag potential gains from strategies of “deliberative development” which rely on popular deliberation to set goals and allocate collective goods.

## Argentina en movimiento\*

HÉCTOR RICARDO LEIS

Universidad Federal de Santa Catarina

hector.leis@gmail.com

*El texto analiza las condiciones generales de la política argentina a partir del surgimiento del peronismo. A través del concepto de movimiento se buscará, en particular, analizar los efectos del peronismo sobre las instituciones y prácticas de la democracia. El texto analiza las continuidades y diferencias entre actores y políticas en los diversos ciclos peronistas, focalizando al actual gobierno Kirchner.*

*Primero la patria, después el movimiento y por último los hombres. Dentro del peronismo, todo, fuera del peronismo, nada.*

Juan Domingo Perón

### I. Introducción

A la hora de explicar el fracaso histórico de Argentina, la mayor parte de la literatura desemboca en dos modelos explicativos diferentes, ambos de carácter estructural. Uno enfatiza más las causas económicas y otro las político-institucionales. No se tiene la intención aquí de discutir las premisas de ninguna de esas perspectivas. El hecho que la Argentina haya sido uno de los países más ricos del mundo y hoy esté luchando para sobrevivir como país del “tercer mundo”, es una prueba de que su modelo de desarrollo económico tiene mucho que explicar sobre su decadencia. Del mismo modo, de un país que tuvo uno de los mayores grados de inestabilidad política de la región, los analistas políticos tienen mucho para decir sobre los problemas

---

\* El autor agradece a Paulo Roberto de Almeida, Mônica Herz, Didier Musiedlak, Robert Frank, José Augusto Guilhon de Albuquerque y Aníbal Pérez-Liñán por los comentarios realizados en la presentación de la primera versión de este trabajo, durante el seminario “Régimen político, modelos de desenvolvimiento y relações internacionais Europa-América Latina”, Universidad de Brasilia, Brasilia, 3-4 de noviembre de 2005. (Traducción de Natalia Chamí, controlada por el autor).

de las instituciones del Estado y de los sistemas de partidos políticos, de modo general<sup>1</sup>.

Siguiendo un camino alternativo, se intentará presentar aquí un abordaje basado en la condición general de la política argentina desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad<sup>2</sup>. Condición que podría ser asimilada al sentido que Elias (1980) da a los *habitus*, ya que se pretenderá apenas llamar la atención sobre la existencia de factores que establecen fronteras o límites invisibles dentro de los cuales se desarrolla el accionar político de todos los actores<sup>3</sup>. Un ejemplo de lo que se quiere evitar aquí se encuentra en un ponderado trabajo de Levitsky (2005). A pesar que el autor perciba que las reglas del juego político argentino son inestables y, por tanto, concluya apelando al fortalecimiento de las instituciones, él afirma que, considerando la profundidad de las crisis económicas enfrentadas, la democracia argentina se demostró notoriamente fuerte en el período de 1983 hasta el presente. Desde la perspectiva del presente ensayo resulta difícil estar de acuerdo con cualquier hipótesis de robustez o fortalecimiento progresivo de las instituciones y procesos de la democracia en las últimas dos décadas. Esto supondría que en la Argentina existe acumulada una reserva de “energía democrática”, cuando el problema del país es, precisamente, que nada es lineal y lo que se acumula en un período se gasta en otro hasta entrar en *default* (y eso vale tanto para la acumulación democrática como para la acumulación económica). En otras palabras, si hay algo espantosamente evidente en la historia argentina de los últimos sesenta años es que ella transcurre dentro de un gran período de involución. Los pequeños ciclos de acumulación democrática y económica se pautan, a rigor, dentro de ese gran período de desacumulación. Es en este contexto que parece oportuno investigar la naturaleza de la política argentina.

\* \* \*

<sup>1</sup> En el período de 1943 hasta 2003, Terragno (2005: 261) contabiliza que hubo diez gobiernos escogidos por las urnas, de los cuales apenas tres cumplieron el tiempo constitucional de sus mandatos. En el cuadro de Mainwaring y Hagopian (2005:3), sobre la secuencia de los diversos tipos de regímenes (democrático, semidemocrático y autoritario) que hubieron en los países de América Latina, se percibe también claramente la anomalía argentina. En ese período, Argentina aparece con una secuencia de 11 cambios de régimen, en cuanto que países vecinos como Chile y Uruguay aparecen con 3 y Brasil con 4. Perú es el único país en América Latina que supera a la Argentina con 13 cambios.

<sup>2</sup> Bonvecchi (s/d) presenta varias líneas de análisis de las crisis argentinas a partir de la naturaleza de los actores. Aunque próximas, ninguna de ellas podría ser considerada convergente con la perspectiva que se pretende hacer aquí.

<sup>3</sup> Para Elias, a pesar que los *habitus* están fuera del cálculo y la conciencia de los individuos, ellos no presuponen la existencia de cualquier condicionamiento metafísico, en la medida que esas fronteras no son fijas, sino fluidas, sujetas a las contingencias históricas.

El peronismo se estructura históricamente a partir de la idea de movimiento. Agamben (2005) comenta que el término movimiento tiene una fuerte presencia histórica en la política del siglo XX, a pesar de no haber sido debidamente definido hasta el día de hoy. Aunque con larga tradición en las ciencias y en la filosofía, su uso en la política aparece apenas en el siglo XIX (una de las primeras apariciones ocurre en la Revolución de 1830 en Francia, en la cual los defensores del cambio se denominaban “partido del movimiento” y sus adversarios “partido del orden”). Agamben recuerda que Lorenz von Stein (un autor que influyó tanto a Karl Marx como a Carl Schmitt), pensaba el movimiento en contraposición a la noción de Estado. Siendo este último un elemento legal y estático, por el contrario, el movimiento se constituía como expresión de las fuerzas dinámicas de la sociedad. De esa forma, el movimiento es siempre un movimiento social, en antagonismo con el Estado, y expresa una supuesta primacía de la sociedad sobre las instituciones jurídicas y estatales. Agamben llama la atención para la constatación de Arendt (1973), quien aporta evidencias que en las primeras décadas del siglo XX los movimientos adquieren en Europa un desarrollo extraordinario, afectando la importancia estratégica de los partidos políticos. Un dato importante de ese fenómeno es que ocurre tanto a la derecha como a la izquierda del espectro (fascismo, nazismo y comunismo se autodefinen principalmente como movimientos y sólo secundariamente como partidos).

Según Agamben, el principal intento de definir el concepto de movimiento en el ámbito político y también jurídico está registrado en un texto de Carl Schmitt del año 1933 (“Estado, Movimiento, Pueblo”). De acuerdo con Agamben, para Schmitt la política del Reich nazista se funda sobre tres elementos: Estado, movimiento y pueblo. El Estado, que es definido como la parte política estática. El pueblo, que es el elemento no político, que crece bajo la protección del movimiento. Y el movimiento, que es el verdadero elemento político dinámico, que toma forma específica a partir de su conducción (para Schmitt, el Führer es la personificación del movimiento). Según Agamben, una consecuencia extremadamente relevante del análisis anterior es que la primacía del movimiento se da en función de la neutralización del pueblo. En cierta forma se podría decir que la democracia entra en decadencia cuando nacen los movimientos. El presupuesto de que los movimientos establecen el fin del concepto de pueblo como cuerpo político parece ser compartido tanto por la tradición revolucionaria de izquierda, como por el fascismo y nazismo. Los movimientos nacen

de la certeza de que el concepto democrático de pueblo como sujeto político es anacrónico.

La Alemania de Hitler y la Rusia de Lenin y Stalin demostraron que la supresión movimentista de la democracia no es un hecho de pocas consecuencias. Sin embargo, poco se hizo en el campo de la ciencia política para comprender en un sentido sistemático el papel histórico de los movimientos en relación con la democracia. Las consecuencias de los movimientos se miden en términos de su capacidad para dividir el pueblo en facciones irreconciliables que impiden el normal funcionamiento de las instituciones democráticas. Son bien conocidas las profundas divisiones racistas y de clase, de nazismo y comunismo respectivamente, pero son menos identificados con la presencia de movimientos otros tipos de separaciones étnicas, religiosas o ideológicas. Ciertamente, existen excepciones a esta dinámica, especialmente cuando se trata de movimientos portadores de valores más universales de los que eventualmente se encuentran en vigor en determinada comunidad y que, al mismo tiempo, establecen metas mucho más claras que, una vez cumplidas, llevan casi automáticamente a la autoextinción (un buen ejemplo de esto fueron los movimientos abolicionistas en el siglo XIX)<sup>4</sup>.

\* \* \*

De forma diferente a muchos otros países latinoamericanos, que nunca consiguieron encontrar el tiempo y la sabiduría suficientes para sentar las bases de un Estado moderno, parte de la desgracia de la Argentina reside en el hecho (paradojal) de que supo hacer eso en el pasado. La frustración de los argentinos hoy es proporcional a sus logros en el pasado. Considerando que el resentimiento de raíz indígena está ausente en la Argentina (país escasamente poblado en la época de la colonización y marginal de las culturas andinas más avanzadas), puede afirmarse que el grado de resentimiento que marca la política de las últimas décadas es fruto, en gran medida, de una dinámica que sacrificó las instituciones en

---

<sup>4</sup> El abolicionista brasileiro Joaquín Nabuco iba mas allá y recomendaba también el olvido, para cuando éste movimiento cumpliera sus objetivos: “Señores, no es ninguno de nosotros quien mata la esclavitud, es el espíritu de nuestro tiempo, y por eso el nombre verdadero del Abolicionismo es Nadie. (...) Lo que yo deseo es que después de la terrible lucha entre abolicionistas y esclavistas la emancipación sea realizada entre las alegrías de la nación unida, y que nosotros todos, como los atenienses para conciliar las divinidades enemigas, levátemos en el lugar de la discordia el altar al olvido” (Nabuco, en Marson, 2001: 175).



nombre del movimiento. En el mejor sentido de la palabra, se trata de un resentimiento civilizatorio.

En una sucinta ecuación (que parece más un círculo vicioso) se verifica que: cuanto más eficiente sea la acción del movimiento en relación al Estado, mayor será el resentimiento de los individuos y, en consecuencia, menores las chances de la democracia y mayores las del autoritarismo. El análisis del movimiento se resignifica cuando se focalizan las causas del resentimiento y su compleja dialéctica con el Estado. En parte, los reclamos contra el Estado en los países periféricos se basan en la ignorancia sobre las potencialidades civilizatorias de las instituciones democrático-liberales, pero pocas veces se percibe que los mismos son canalizados con frecuencia por los propios responsables o cómplices del daño. Fue Nietzsche (1978) quien introdujo de forma coherente, por primera vez, elementos para explicar la vida social y política a partir de un análisis de los sentimientos<sup>5</sup>. En principio, Nietzsche se ocupa del odio y el conjunto de sus derivados (celos, venganza, envidia, etc.). Sin embargo, no es cualquier odio el que le interesa, sino el odio de los seres inferiores, transformado en resentimiento a través de una sugestiva operación, primero de negación, y después de transformación en un valor “positivo”.

Posteriormente, la literatura amplió el concepto de resentimiento, adoptando una mayor diversidad de enfoques. Mientras que para Nietzsche la decadencia de Occidente está basada en el crecimiento del resentimiento de los débiles y de los vencidos, que germina y circula por varios movimientos, para Elias (1997) el resentimiento se vincula también a otras civilizaciones y a los sectores sociales dominantes. En ambos casos, el actor se declara siempre víctima, sin asumir cualquier responsabilidad. El resentimiento, eventualmente, puede ser síntoma de un problema en el cual la víctima es completamente inocente. Sin embargo, no parece ser necesario tener que demostrar que el análisis de la propia responsabilidad debería venir siempre en primer lugar. Respecto del caso de Alemania, Elias (1997) destaca que los antecedentes de algunos países parecen predisponer más que otros al resentimiento (ver también Haroche, 2001). Como si estuviese hablando de la Argentina de hoy, Elias comenta que una sociedad, como la alemana de las primeras décadas del siglo XX, donde los individuos pasaban de un extremo a otro muy rápidamente, oscilando entre humillaciones y grandezas exageradas, viviendo a la sombra de un pasado glorioso con un sentimiento de su propio valor que nadie en el mundo parecía querer reconocer, estaba expuesta al resentimiento.

---

<sup>5</sup> Aquí se siguen los argumentos elaborados en Leis (2002).

La “defensa” de las víctimas (sea para proteger el medio ambiente o para implantar el comunismo) carga siempre un potencial de resentimiento, el cual se corporiza cuando el movimiento consigue dividir la “torta” de la sociedad en pedazos “buenos” y “malos”, quitando la culpa a los primeros y culpando exclusivamente a los segundos por sus frustraciones. Obviamente, no se pretende comparar el poder “destrutivo” del comunismo con el del ambientalismo, pero aún así cabe observar que muchos movimientos sociales de las sociedades democráticas contemporáneas viven en el limbo de las paradojas, respecto de las eventuales implicaciones de su capacidad para generar resentimiento. No será la supuesta intención democrática de los actores que irá a impedir el establecimiento de una dialéctica entre movimiento y resentimiento, perversa para la democracia<sup>6</sup>. Tal vez, la forma más fácil para registrar el lado oscuro de los movimientos sea visualizando su conexión con la venganza. Asumiendo el Estado como estático, los integrantes del movimiento encaran sus frustraciones en soledad. Descalificando el papel del Estado son llevados a desear venganza más allá de los límites de la ley. Pero la venganza es portadora de actitudes y valores incompatibles con la necesidad democrática de que, después de la correspondiente deliberación, los miembros de una sociedad puedan obrar en conjunto para enfrentar sus problemas. En algún momento, la lucha política exige una elección entre las varias alternativas en juego, pero para que las decisiones tomadas tengan legitimidad y expectativa de éxito en el largo plazo, se requiere la existencia de una comunidad sin resentimiento, con capacidad para perdonar<sup>7</sup> los abusos mutuos cometidos durante el enfrentamiento.

## II. Argentina en movimiento

Contrariando el más reciente sentido común argentino, que culpa al neoliberalismo por los dramas del país, se puede afirmar que fue el exceso

---

<sup>6</sup> Ciertamente, esa dialéctica no es la única posible. La literatura de los movimientos sociales trata de forma abundante otra dialéctica de características virtuosas, que vincula el movimiento con el reconocimiento. Por eso, sin negar esta condición de algunas prácticas de los movimientos sociales, puede ser afirmado sin sombra de dudas que ella nunca es exclusiva. La acción de los movimientos es siempre bifronte y, dentro de una perspectiva histórica global, la balanza parece inclinarse mucho más para el lado del resentimiento, que del reconocimiento.

<sup>7</sup> Según Arendt (1959), el perdón, facultad exactamente opuesta a la venganza, fortalece al colectivo. Los griegos ya sabían que ningún Estado es sólido si las alegrías y sufrimientos individuales no fuesen también alegrías y sufrimientos colectivos.

de movimiento lo que llevó a la degradación de las instituciones del país y a la ruina de su economía y tejido social. El peronismo puede ser responsabilizado por la experiencia de mayor “éxito” en América Latina de sustitución de una dinámica liberal por otra movimientista. En los años ‘40, en la Argentina no hubo apenas un cambio de régimen político o la llegada al poder de un dictador. Aprovechándose de los enormes recursos económicos y financieros disponibles en el Estado, el peronismo consiguió pagar la fiesta del ascenso social de las masas, aumentando exponencialmente sus deseos y transformando a éstos en derechos. Según Germani (1965), con el peronismo las masas populares fueron integradas en un contexto totalitario de grandes “certezas”. Frente al posterior e inevitable colapso económico y político del Estado populista, las masas se quedaron con las “certezas”, pero sin la posibilidad de atender a sus deseos. La puerta del resentimiento estaba abierta.

El peronismo fue un auténtico maestro de la dialéctica que vincula movimiento y resentimiento. El movimiento peronista llevó a la Argentina a los niveles de resentimiento existentes más de un siglo atrás, durante la guerra civil que siguió a su independencia (con el agravante que el resentimiento del siglo XIX prácticamente no destruyó nada, ya que todo estaba por hacerse todavía, pero el resentimiento del siglo XX destrozaría una gran obra en construcción). A partir de la caída de Perón en 1955, el país entró en una larga guerra civil larvada entre peronistas y antiperonistas (Lagos, 2003), que potencializaría el resentimiento que ya existía en ambos lados, convirtiendo en errático el rumbo de la política del país. El drama argentino deriva del hecho (paradojal y trágico) de que, cuanto mayores sean los impasses de la realidad producidos por el resentimiento, mayor será la necesidad de recurrir al movimiento para superarlos. El movimiento peronista se legitima salvando al país (cíclicamente) de los males que él mismo produce (también cíclicamente). En la solución de cada ciclo está el problema del ciclo siguiente, en la medida en que, aunque con signos diferentes, las soluciones siempre derivan del mismo tipo de actividad: el fortalecimiento del movimiento por encima de las instituciones del Estado.

La sucesión perversa de fracasos que se registran en la historia argentina en las últimas seis décadas es tanto el efecto como la causa de los sucesivos cambios de “personalidad” que cíclicamente renuevan las fuerzas del peronismo, el cual fue de derecha a izquierda, y de ésta para el centro sin solución de continuidad. El fascismo, en el peronismo de los años ‘50, cumplió la misma función que el socialismo, en el peronismo de los ‘70, y que el liberalismo, en el peronismo de los años ‘90. Esto es, el peronismo nunca

fue al encuentro de una identidad o proyecto nacional definido sino de aquello que mejor pudiese garantizar su existencia como movimiento. No puede entonces causar sorpresa que, frente a tanto movimiento, el resentimiento argentino entrase en un *crescendo*, abarcando al conjunto de la sociedad a través de las más variadas circunstancias.

\* \* \*

En un reciente libro, Escudé (2005) describe a la Argentina actual como un “Estado parasitario”, comparando su situación con la de los países que la literatura acostumbra llamar de Estados delincuentes o fracasados. Según el autor, las instituciones del país se degradaron a tal punto que se legitimó la violación sistemática de la ley por parte de las organizaciones de protesta denominadas “piqueteros”<sup>8</sup>. Escudé define el parasitismo de la Argentina por el hecho de ser un país que, a pesar de tener enormes recursos naturales *per capita*, sumerge a la mayoría de su población en la miseria y vive a expensas del resto del mundo. Una afirmación de Escudé sobre la condición anómala de la Argentina reside en el hecho irrefutable de que si todos los países actuarán de la misma forma no existiría un sistema económico y financiero mundial. El dato más reciente de esta condición parasitaria fue la expropiación de 450.000 pequeños ahorristas italianos y 350.000 japoneses, a propósito de la negociación de la deuda pública. Escudé da elementos para pensar el parasitismo argentino desde una perspectiva bien amplia. Él recuerda, por ejemplo, que en las últimas tres décadas el Estado recurrió, en tiempos de crisis, a medidas inconstitucionales para hacer transferencias macizas de ingresos de los más pobres, para los más ricos, a fin de estabilizar la economía y salvar empresas. Un dato interesante es que esa redistribución negativa ocurrió en 1975, 1982, 1985, 1989, 2001-2002 y en 2005; esto es, que ella fue un producto tanto de la dictadura, como de la democracia. El supuesto carácter antipopular que el sentido común argentino atribuyó a las dictaduras en el plano económico, en contraposición a las democracias, no se ajusta a la verdad.

---

<sup>8</sup> Los piqueteros son movimientos de protesta cuyos antecedentes se remontan a los saqueos de supermercados y a los comedores populares de 1989, en el último año del gobierno de Alfonsín, pero que se expanden en la segunda mitad de los '90, durante el gobierno de Menem y alcanzan su apogeo a partir de la crisis desatada en el gobierno de De la Rúa. En cierta forma, los piqueteros son el *alter ego* de Kirchner (de la misma forma que la Juventud Peronista y los *Montoneros* fueron, para la generación anterior, el *alter ego* de Perón en los años '70).

Escudé observa que esos ciclos de vaciamiento de ahorro interno están directamente subordinados al carácter corrupto y degradado del Estado. Por eso, esos mecanismos operan una y otra vez, independientemente del régimen que se trate. Así, la “pesificación” asimétrica del Ministro Lavagna, que posibilitó la salida de la convertibilidad, produjo una transferencia de la renta para “arriba” con resultados muy semejantes a estatización de la deuda privada realizada por Cavallo, cuando era funcionario en el régimen militar (medida ésta que, fue continuada y completada por el gobierno de Alfonsín). Menem hizo algo bastante parecido en el comienzo de su gestión, congelando depósitos de plazo fijo para dar solvencia al Estado (Isabel Perón, aunque de forma diferente, también produjo resultados semejantes).

Saliendo del plano económico, las perversiones del Estado tampoco son patrimonio exclusivo de la época de la dictadura militar. Los ataques terroristas (hasta ahora impunes) contra la Embajada de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelita Argentina - AMIA (1994), los cuales dejaron más de una centena de muertos, contaron con una clara complicidad por parte de diversos sectores. No solamente los efectivos de la Policía Federal que cuidaban esos lugares se retiraron poco antes de las explosiones (dando con eso una señal clara del conocimiento previo de los atentados por parte de las autoridades), sino que después de los mismos también hubo esfuerzos visibles por parte del gobierno de Menem (que continuaron en la gestión de De la Rúa y, en cierta forma, también en la de Duhalde) para dificultar o destruir pruebas, llegando inclusive a apartar a funcionarios que pretendieron avanzar en las investigaciones<sup>9</sup>. Durante el gobierno de Menem también aconteció un hecho aberrante, para el Estado de derecho, involucrando a las fuerzas armadas y al propio presidente. A través de decretos firmados en los años 1991 y 1995, el gobierno de Menem autorizó la venta de armas a Panamá y Venezuela, las cuales fueron enviadas para Croacia y Ecuador, países que sufrían embargo por estar en guerra. Así, por ejemplo, 75 toneladas de fusiles y municiones de fabricación argentina aterrizaron en Ecuador en momentos que ese país mantenía enfrentamientos con Perú (con el agravante en este caso que Argentina era uno de los países que arbitraban el conflicto). Como si esto fuese poco, con ánimo de dejar más en evidencia el carácter delictivo del Estado argentino, en 1995 explota “accidentalmente” la fábrica de armas involucrada en esos incidentes, impidiendo así la contabilidad del stock contrabandeados. Más recientemente,

---

<sup>9</sup> Escudé (2005: 20-21) presenta una lista detallada de circunstancias que probarían la complicidad del Estado argentino con los autores de esos atentados.

algunos miembros de las fuerzas armadas dejaron en evidencia que no apenas había disponibilidad para operar en el contrabando de armas, sino también en el de narcóticos. De hecho, el Estado tenía relajado el control de equipajes en la aduana de Ezeiza (eso quedó probado en 2002 cuando funcionarios de la CIA colocaron armas en sus equipajes de mano, los cuales pasaron sin problemas por los *scanners* del aeropuerto). Pero en el inicio de 2005, parte de la cúpula de la Fuerza Aérea apareció envuelta en un contrabando gigantesco de cocaína para Europa, a partir del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, al descubrirse que existía un área “liberada” en el aeropuerto para “algunas” valijas de la línea aérea Southern Winds, con destino a Europa.

\* \* \*

Argentina tuvo en los años '70 uno de los movimientos guerrilleros más relevantes de aquella época. La bibliografía sobre terrorismo colocaba a los grupos argentinos apenas detrás de los palestinos y los irlandeses (ver, por ejemplo, Laqueur, 1979). ¡A los revolucionarios argentinos les gustaría que esa circunstancia fuese atribuida a la mayor conciencia revolucionaria de la masa y sus militantes! Pero existen también otras explicaciones. El crecimiento de las organizaciones guerrilleras en los años '70 no se puede desvincular de la fuerte motivación para la lucha armada que producía el resentimiento al que había llegado la sociedad argentina en aquel momento después de sucesivos enfrentamientos civiles y golpes militares<sup>10</sup>. Lo mismo aconteció en los años '90 con el fenómeno piquetero. Más allá que los piqueteros estén o no infiltrados por militantes revolucionarios, sindicalistas o delincuentes, en cuanto grupo, ellos no son ninguna de esas cosas. Ellos son desempleados con fuertes dosis de resentimiento, que reciben asistencia del Estado de forma casi vitalicia y que manipulan y son manipulados por líderes políticos locales o nacionales. Escudé (2005) los denomina como parasitarismo proletario. Cheresky (2005) apunta que ninguno de los líderes venidos directamente de los piqueteros tuvo resonancia electoral importante. A través de sus acciones ellos pueden tener un fuerte impacto en el espacio público, pero eso no implica cualquier afinidad con las instituciones del Estado democrático.

---

<sup>10</sup> Enfrentamientos con alto grado de barbarie viniendo tanto del lado “gorila” antiperonista como del peronista, que iban desde la quema de Iglesias y secuestro de cadáveres hasta ejecuciones a sangre fría y atentados a bomba.

Al igual que el sindicalismo en los años '50 y la juventud peronista en los años '70, los piqueteros también tuvieron legitimidad de origen en los '90. El dato importante aquí es que todos esos movimientos rápidamente se degradaron, perdiendo su sentido original. En todos los casos ellos nacieron reivindicando demandas de ciudadanía, que se disolvieron rápidamente en la dinámica del movimiento. Los sindicalistas nacieron de las demandas por la organización de la clase trabajadora, en un contexto de manipulación por parte de Perón, pasando poco después a ser grandes manipuladores de los recursos del Estado. Los militantes de la Juventud Peronista nacieron de la proscripción de los derechos políticos del peronismo, también fueron manipulados por Perón y después pasaron a fortalecer su opción revolucionaria con recursos políticos del Estado (en 1973, en el gobierno de Cámpora, algunos ministros y gobernadores eran aliados o directamente subordinados a la Juventud Peronista y los Montoneros). De la misma forma, los piqueteros también nacieron como protesta social contra el desempleo y la hiperinflación, pasando después a ser manipulados por líderes peronistas y, por último, ellos mismos ser manipuladores del Estado a través del chantaje político. En 2004 existían aproximadamente 200.000 planes asistenciales administrados por las propias asociaciones piqueteras (Escudé, 2005; Quiroga, 2005). Considerando que el Estado administra algo menos de 2.000.000 de planes individuales, se concluye que aproximadamente un 10 por ciento de la asistencia social argentina es paga para “piquetear”. Administrando esos planes, las organizaciones comprometen a quien los recibe a formar parte del piquete, esto es, a “trabajar” como profesional de la protesta y perturbar las instituciones de la república! Argentina es el país de los récords: en los años '50 fue uno de los países con más trabajadores sindicalizados per capita; en los años '70 fue uno de los países con más guerrilleros *per capita*; y ahora es uno de los países con más profesionales de la protesta social *per capita*. A pesar de las notables diferencias existentes entre los actores que emergen a la sombra del peronismo en sus diversos ciclos, todos ellos tienen en común el hecho de haber surgido con legitimidad de origen. No obstante, utilizando los recursos del Estado contra el propio Estado, ellos rápidamente desmoralizan y agotan las energías de la nación, desviando la atención de los verdaderos problemas e impidiendo la acumulación de fuerzas en torno de la democracia y el crecimiento de la economía.

\* \* \*

Kirchner declaró en abril de 2005 que “es en la memoria de Malvinas donde se ubican valores que debemos rescatar para avanzar con la frente alta hacia la soberanía” (Palermo, 2004a). Ciertamente, en la Argentina el tema de las Islas Malvinas es mucho más que un símbolo, es una indicación de como el país encara su misión en el mundo. Palermo (2004a) comenta que la política argentina nunca estuvo tan “malvinizada” como ahora. Es verdad que la actitud de los gobiernos anteriores nunca fue en la dirección de “desmalvinizar” el país. Menem, a pesar de su mayor realismo en asuntos internacionales, mantuvo siempre en primer plano de la agenda pública la pretensión de recuperar las islas. Pero el gobierno de Kirchner expresa una línea de confrontación mayor con el consenso internacional cuando no permite, por ejemplo, que Lan Chile realice vuelos charter para las islas, sobrevolando territorio argentino. O cuando no acepta negociar un acuerdo de cooperación con lo isleños para una explotación moderada de recursos de pesca, pero autoriza capturas de barcos en las proximidades, que crean dificultades y prejuicios a sus intereses (Palermo, 2004a). Pero Kirchner no está actuando aislando, la mayoría de los argentinos apoyan ese tipo de política con relación a las Malvinas. El resentimiento habla también aquí más alto que la sensatez.

Sea por oportunismo o por convencimiento, las principales líneas de la política externa durante el gobierno de Menem (1989-1999) estaban estructuradas sobre bases más pragmáticas que las de costumbre, en función de las premisas del capitalismo globalizado y de la aceptación de la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo. Lo que se ve ahora con el gobierno de Kirchner es la vuelta a la “normalidad”. Perón pauteó la política externa argentina en una dirección antiamericana y de no respeto por los acuerdos internacionales. El gobierno de Kirchner demostró cierta dosis de pragmatismo para negociar la salida del *default*, pero la tendencia general de su política externa no parece expresar una comprensión del papel de la política externa del país en las actuales circunstancias. La política argentina en relación al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) parece haberse subordinado a los tradicionales preconceptos de la política externa brasileña, evidenciando dificultades para asumir un pragmatismo pro activo en defensa del interés nacional (y no solamente defensivo, como fue el caso de la negociación del *default*). Más aún, se verifica en la actual política externa una baja capacidad para sustentar procesos de negociación, inclusive sobre cuestiones y países con los cuales no se podría hacer otra cosa (como es el caso de las papeleras con el Uruguay, país al cual Argentina no podría estar más unida por lazos históricos y acuerdos diplomáticos). A la luz de la in-



tensificación del conflicto con Uruguay, la progresiva y peligrosa aproximación a la Venezuela de Chávez puede ser interpretada también como parte de un proceso de creciente nacionalismo con base economicista, pero con rasgos también belicistas. Por increíble que pueda parecer, tanto Brasil como Argentina vienen buscando en los últimos tiempos a Venezuela como socio privilegiado. Un primer paso de este “eje del sur” fueron los acuerdos para vincular las empresas estatales del sector petrolero de cada uno de los países (PEDEVESA, PETROBRAS y ENARSA). La novedad que esto implica (especialmente para Argentina), se entiende mejor a partir del convenio firmado por Kirchner y Chávez (en la reunión en Brasilia de los presidentes de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en septiembre de 2005), que permitiría retomar la iniciativa del Estado en ese sector (teniendo como horizonte posible la estatización o reestatización de algunos sectores de empresas privadas). Las varias compras de títulos públicos argentinos (en valores de miles de millones de dólares) por parte de Venezuela, con la supuesta intención de crear un “banco del sur”, refuerzan el vínculo (y la dependencia) de Kirchner con Chávez. En este contexto, en la última Cumbre de las Américas, realizada en noviembre de 2005, en Mar del Plata, se verificó una aproximación simbólica muy fuerte de la Argentina con el discurso antiimperialista de Chávez (quien tuvo atención completa de los medios —el discurso de más de dos horas de Chávez, al lado de Maradona, fue transmitido íntegramente— en contraste con la evidente falta de espacio dada a otros presidentes, supuestamente proimperialistas, como Fox o Lagos). Si a esto sumamos la designación, en diciembre de 2005, de Jorge Taiana como Ministro de Relaciones Exteriores (un hombre de ideología claramente antiimperialista y partidario de una alianza estratégica con Chávez), en substitución de Rafael Bielsa (un moderado), las sospechas de que la política externa argentina está abandonando definitivamente el pragmatismo de los años 90, en dirección de un nacionalismo utópico, comienzan a tornarse realidad.

Es posible imaginar que este giro, de fuertes consecuencias negativas en el plano de la política externa, estuviera más determinado por condicionantes internos que externos. Amarrar la política externa a las necesidades de la política interna ha sido una tentación permanente para la Argentina, desde aquel momento fundacional cuando Perón, en 1946, convoca a las masas a elegir entre Braden (el entonces embajador de los Estados Unidos en la Argentina) o él. Como bien señala Escudé (2005), cuando la turba puede derrumbar un presidente (como ocurrió con De la Rúa) el Estado queda rehén de la política interna. De este modo, el resentimiento

de las masas acaba siendo un factor condicionante importante de la política externa, impidiendo que ella se proyecte racionalmente por encima de las pasiones de corto plazo.

\* \* \*

A pesar de ser personajes enfrentados históricamente y de generaciones diferentes, Menem y Kirchner comparten muchas más cosas de lo que ellos gustarían. Naturalmente, ambos son peronistas (aunque de *background* ideológico-generacional bastante diferente) y poseen estilos personalistas de conducción política. Ambos se hicieron cargo de la primera magistratura en situaciones de caos económico y social: Menem en el medio de una hiperinflación que parecía irrefrenable y de saqueos a supermercados; Kirchner en el medio de un *default*, las quejas de los que tenían sus ahorros parcialmente confiscados por la pesificación y las perturbaciones al orden público de los piqueteros. Ambos se parecen en el hecho de que en poco tiempo consiguieron traer nuevamente el optimismo a la sociedad argentina. Tras haber negociado la deuda pública y vuelto el crecimiento económico al país, el pueblo y la opinión pública en general comenzaron a apoyar a Kirchner con entusiasmo (lo que quedó claro en la elección para diputados y senadores del día 23/10/2005). ¿Pero será que es oro todo lo que reluce? La Ley de Convertibilidad pareció también una buena idea en su momento (tan buena parecía que cuando dejó de funcionar los argentinos descubrieron que no tenían un plan b).

Scibona (2005) comenta que Kirchner no está consiguiendo hacer las reformas que el país precisa. Antes que liberar las fuerzas del mercado, Kirchner parece estar interesado en politizar la economía<sup>11</sup>. No hay otro nombre para la resucitación de políticas de control de precios en un país como Argentina, como quedó en evidencia con las presiones de todo tipo recibidos por los productores de carne en 2006, para rebajar precios que habían subido de acuerdo a las leyes de oferta y demanda del mercado. Otro caso también significativo fue el tratamiento dado a las antiguas estatales de servicios, prácticamente obligadas a permanecer con sus tarifas congeladas (lo cual llevo a la reestatización de la empresa Aguas Argentinas y puede estar llevando al sector energético a una crisis por falta de inversiones). *Last*

---

<sup>11</sup> Una confirmación indirecta de esto es la reciente sustitución (en diciembre de 2005) del moderado, pero destacado economista Roberto Lavagna, en el Ministerio de Economía, por la economista de bajo perfil, pero militante, Felisa Miceli quien, pocos años atrás, al asumir la presidencia del *Banco Nación*, declaró que “aspiraba a ser una economista del campo nacional y popular” (Diario *La Nación*, 04/10/2005).

*but not least*, otro pequeño ejemplo muy ilustrativo, fue el boicot de la empresa petrolera Shell, por parte de piqueteros aliados al gobierno, para que cambiase su política de precios.

Argentina parece tratar a los agentes económicos internacionales y nacionales con la misma arrogancia que trató a los acreedores de la deuda pública<sup>12</sup>. Describir el proceso de negociación de la deuda ocuparía más espacio del aquí disponible, pero es sabido que no fue hecho de forma honrosa, ni podrá traer ventajas para la Argentina en el largo plazo. Terragno (2005) interpreta la negociación con el FMI como una simulación, ya que los argentinos pasaron a creer que por primera vez el país enfrentaba al Fondo y reducía “soberanamente” la deuda. En realidad, la deuda de la Argentina con el Fondo, que equivalía a un 20 por ciento del total de la deuda pública, siempre tuvo sus servicios pagos puntualmente. Lo que el sentido común no registra es que aquello que fue reestructurado (o, mejor dicho, confiscado) por el gobierno correspondía en un 48 por ciento a los propios argentinos. Esto es, cuando Kirchner, para “alegría” de la mayoría de los argentinos, “asustaba” al Fondo y a los acreedores internacionales desde la tribuna, diciendo que iría a pagarles menos porque no merecían recibir más, en verdad el Fondo continuaba recibiendo y quienes se perjudicaban eran los propios argentinos.

La historia argentina de las últimas décadas enseñó a los hombres públicos no solamente a ubicarse por encima de las leyes, sino que también enseñó a los ciudadanos a desconfiar de la justicia. Una reciente investigación de opinión realizada sobre una extensa muestra de ciudadanos y de abogados en ejercicio activo de su profesión, muestra que el 83 por ciento de la población cree que la justicia no es independiente del poder político, y que el 88 por ciento de los abogados creen lo mismo (esto es, lo abogados creen todavía menos en la justicia que el ciudadano común)<sup>13</sup>. En la Argentina las leyes están tan descalificadas que, no solamente no se cumplen sino que, a veces, ellas son hechas para engañar a aquellos que todavía creen en ellas. Fue así con la Ley de Intangibilidad de los Depósitos, aprobada en 2001, para convencer a los ahorristas (que después irían a ser confiscados) que no necesitaban retirar sus depósitos en dólares de los bancos, porque los

<sup>12</sup> Lo cual externamente se traduce en temor y desconfianza de los inversores extranjeros en el futuro del país. Ver declaraciones en este sentido de John Murphy, Vicepresidente para Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos (Diario *La Nación*, 11/10/2005).

<sup>13</sup> Investigación solicitada por la Federación Argentina de Colegios de Abogados y realizada por el centro de estudios del prestigioso analista Rosendo Fraga (ver los datos en *La Nación* de 21/10/2005).

mismos estaban garantizados por ley (!). Esta inseguridad jurídica no fue siquiera revertida en el gobierno de Kirchner, por el contrario, fue continuada. Los ejemplos de esto van más allá del campo económico (donde por lo menos el gobierno tendría la excusa del argumento de fuerza mayor), invadiendo campos de valor casi simbólico, guiado por la simple voluntad de someter la ley a la voluntad propia.

Hablando por primera vez ante la Asamblea de las Naciones Unidas (el 23 de septiembre de 2003), Kirchner vinculó el tema de los derechos humanos con la recuperación de las Islas Malvinas. Palermo (2004a) recuerda que el tema de los derechos humanos pertenece a la ética de la convicción. En consecuencia, cuando se iguala un tema de esa esfera con otro perteneciente a la ética de la responsabilidad, quien sale perdiendo es el Estado de derecho y quien gana es el movimiento. La predominancia de este *quid pro quo* típico de la lógica movimientista quedó clara cuando Kirchner pidió al Congreso la anulación de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, sancionadas por Alfonsín para impedir que continuasen los juicios a los militares. Para Kirchner no era suficiente derogar esas leyes, tenía que anularlas, creando así una violencia jurídica al hacer que una ley tenga efecto retroactivo sobre otras, igualmente dictadas por un parlamento constitucionalmente soberano. Al contrario de lo que ocurrió con Alfonsín, que sancionó esas leyes en un clima de sublevaciones militares, nadie presionó a Kirchner para hacer esa violencia jurídica (Palermo, 2004a). Kirchner prefirió anunciar a todos que, cuando quiere, él puede pasar por encima del Estado de derecho. Como en el caso de Menem, cuando impuso su reelección en 1994, la “brújula” de Kirchner es su propia voluntad<sup>14</sup>.

\* \* \*

“¡Que se vayan todos!” fue el grito de protesta de centenas de millares de ciudadanos contra la clase política argentina, en diciembre de 2001, como respuesta por el confisco derivado de la falencia del Estado. Sin embargo, como no se cansa de recordar Cheresky (2001, 2005), la ciudadanía continúa esperando que le llegue el turno. Mientras tanto, los viejos políticos continúan. Los 23 gobernadores electos en 2003 eran todos políticos de

---

<sup>14</sup> El discurso de Kirchner en la inauguración del Museo de la Memoria, en el antiguo campo de detención y exterminio de la Escuela Mecánica de la Armada – ESMA, colocó también en evidencia el carácter arbitrario de su voluntad, al afirmar que su gobierno era el primero en enfrentar el tema de los derechos humanos en la Argentina, negando así la decisiva tarea realizada por el gobierno de Alfonsín en esa área.

larga data. La última elección del 23/10/2005 muestra también que la amplia mayoría de aquellos que se eligieron para el Senado o la Cámara eran políticos con amplia experiencia. Ejemplos paradigmáticos: el ex presidente Menem obtuvo el segundo lugar en su provincia, perdiendo contra el candidato de Kirchner, pero aún así fue elegido senador; lo mismo sucedió con la mujer del ex presidente Duhalde, que perdió con la mujer de Kirchner en la Provincia de Buenos Aires, pero también fue elegida para el Senado. Lo que cambió fue la corriente magnética que define para donde van los votos. Al igual que Menem, que no demoró mucho tiempo en magnetizar los votos del electorado a su favor, Kirchner hizo lo mismo, pasando de un 22 por ciento en 2003 al doble en 2005. Un dato interesante de la última elección es que, a pesar de algunas apariencias, ella confirma totalmente la naturaleza movimentista de la política argentina. Kirchner hizo la colecta de sus votos declarándose peronista, aunque sin usar el nombre del partido para presentar a sus candidatos. La sigla de su fuerza política se llamó *Frente para la Victoria*, donde aparte de peronistas había integrantes de otros partidos. Recíprocamente, también había peronistas en otras agrupaciones. Si la fuerza del movimiento está en la debilidad de los partidos, nunca como ahora el movimiento estuvo más fuerte. Sumando los votos de los dos partidos políticos históricos de la Argentina, el peronista y el radical, se llega apenas al 20 por ciento de los votos nacionales. Ese dato es muy relevante cuando se considera que hasta 1999 esos dos partidos sumaban entre ellos un 80 por ciento de los votos, dejando para el resto lo que ellos obtuvieron ahora. Esto significa que, una vez más, el movimiento peronista salió reforzado.

Quiroga (2005) llama fuertemente la atención sobre la importancia del decisionismo (tal como fue definido por Carl Schmitt) para entender la política argentina de las últimas décadas. El título del libro de Quiroga es autoexplicativo: "La Argentina en emergencia permanente". A pesar de que el autor no centra su análisis en el concepto de movimiento (como se hace aquí), sino en el de "decisionismo", existe una profunda convergencia y complementación entre ambos conceptos, desde la perspectiva de sus consecuencias deletéreas para la democracia y las instituciones del Estado de derecho. La tradición republicana argentina del siglo XIX (mediante la cual ningún presidente fue reelegido o aspiró a su reelección) fue olvidada. Hoy Kirchner "es" el centro del Estado y aspira a concentrar el mayor poder posible y a permanecer sentado en el sillón de Rivadavia el mayor tiempo posible. Ese es el papel del líder de un movimiento, como ya se vió antes. Es en este contexto que el gobierno de Kirchner invade y reduce no apenas los campos de acción del mercado, la Iglesia Católica, los partidos políticos y las

Fuerzas Armadas, sino también del parlamento, la justicia e, inclusive, del periodismo. A la lista de hechos ya mencionados en este ensayo se podrían agregar, para finalizar (¡aunque sin cualquier ánimo de completar la misma, dada su extensión!) tres últimos ejemplos: por un lado, la alteración de las reglas del Consejo de la Magistratura y, por otro, dos despidos sin causa justificada, pero de grande violencia simbólica, el del periodista Pepe Eliashev, de Radio Nacional, y el del Mayor Rafael Mercado, del Ejército Argentino, ambos en el último día del año de 2005.

### III. Conclusión

La última elección, en 2005, mostró que la Argentina entró en un nuevo ciclo del peronismo. A partir de ahora, el kirchnerismo tendrá que comenzar a administrar su crecimiento y también los conflictos de sus corrientes internas. Son conocidos los planes de Kirchner para quedarse un tiempo largo en el gobierno. Los rumores hablan de cálculos para llegar hasta el 2019, alternándose en el poder con su mujer. Como corresponde a la tradición, los rumores también señalan que Cristina Kirchner se sitúa más a la izquierda que él (hasta se habla del surgimiento de una nueva corriente, llamada “cristinismo”).

A pesar de estar marcado por la experiencia de izquierda de los años '70, el kirchnerismo no tiene aún una identidad claramente definida, mezclando de forma libre las varias vertientes de la herencia peronista. En el contexto del movimiento peronista esto no es un problema, sino una ventaja. El paradigma del discurso peronista continúa siendo aquel que describieron veinte años atrás Sigal y Verón (1986): algo en el cual cabe todo. A lo largo de su vida Perón afirmó “certezas” contradictorias sin tomar partido por ninguna de forma definitiva. Sus mejores discípulos se mantienen fieles a esa enseñanza. Pero una cosa es cierta, después del liberalismo menemista el peronismo ya no tiene más una línea de fuga hacia adelante, ya inventó todo lo que era posible dentro del repertorio existente en la Argentina. Así, el peronismo no tiene hoy condiciones para diferenciarse de su propio pasado; lo cual también quiere decir que la distancia entre peronistas y antiperonistas se acortó a su mínima expresión (en cierta forma, hoy casi todos los actores son peronistas, inclusive los antiperonistas). La Argentina asiste a la apoteosis del movimiento. Esto, hipotéticamente, abre alguna esperanza de mutación profunda de los *habitus*, pero el hecho es que, hasta donde la vista alcanza, por ahora el futuro de la Argentina parece ser el “eterno retorno” de lo mismo.

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2005). "Movement", revista electrónica *Multitudes*, texto disponible en: [http://multitudes.samizdat.net/article.php3?id\\_article=1914](http://multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=1914)
- Arendt, Hannah (1959). *The human condition*, Nueva York, Anchor Book.
- Arendt, Hannah (1973). *The origins of totalitarianism*, Nueva York, HBJ Book.
- Bonvecchi, Alejandro (s/d). "Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina", s/l.
- Cheresky, Isidoro (2001). "Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea", en Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Cheresky, Isidoro (2005). "La ciudadanía y la democracia inmediata", s/l.
- Elias, Norbert (1980). *Introdução à sociologia*, San Pablo, Martins Fontes.
- Elias, Norbert (1997). *Os Alemães*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- Escudé, Carlos (2005). *El Estado parasitario*, Buenos Aires, Lumiere.
- Fausto, Boris y Fernando Devoto (2004). *Brasil e Argentina*, San Pablo, Ed. 34.
- Germani, Gino (1965). *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós.
- Haroche, Claudine (2001). "Elementos para una antropología política do ressentimento", en Bresciani, Stella y Márcia Naxara (eds.), *Memória e (res)sentimento*, Campiñas, UNICAMP.
- Lagos, Martín (2003). "Economía y sociedad", Buenos Aires, FIEL.
- Laqueur, Walter (1979). *Terrorism*, Londres, Little Brown & Co.
- Leis, Héctor Ricardo (2002). "Sobre o ressentimento (e os argentinos)", en *Novos Estudos - CEBRAP*, N° 64.
- Levitsky, Steven (2005). "Democratic survival amidst economic failure", en Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (eds.), *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Frances Hagopian (2005). "Introduction: the third wave of democratization in Latin America", en Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (eds.), *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marson, Izabel (2001). "'Conciliação' e esquecimento: Nabuco e a revolução", en Bresciani, Stella y Márcia Naxara (eds.), *Memória e (res)sentimento*, Campiñas, UNICAMP.
- Nietzsche, Friederich Wilhelm (1978). *Para a Genealogia da Moral*, San Pablo, Abril Cultural (Os Pensadores).
- Palermo, Vicente (2004a). "Entre la memoria y el olvido: represión, guerra y democracia en la Argentina", en Novaro, Marcos y Vicente Palermo (comps.), *La historia reciente*, Buenos Aires, Edhasa.

Palermo, Vicente (2004b). “Problemas de gobernabilidad en la Argentina actual. Informe de trabajo para el PNUD”, Buenos Aires.

Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.

Sigal, Silvia y Eliseo Verón (1986). *Perón o Muerte*, Buenos Aires, Legasa.

Scibona, Néstor (2005). “La política económica de Kirchner”, Buenos Aires, CADAL.

Terragno, Rodolfo (2005). *La simulación*, Buenos Aires, Planeta.

### **Palabras clave**

Argentina - democracia - movimiento - peronismo - Kirchner

### **Keywords**

Argentina - democracy - movement - peronism - Kirchner

### **Abstract**

The text analyzes the political general conditions of Argentina arising from the peronism. Through the concept of movement, in particular, it will intend to show the effects of peronism on the democratic institutions and practices. The text analyzes the continuities and differences between actors and policies in the several peronist cycles, focusing the current Kirchner's government.



## **Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina\***

ALEJANDRO BONVECCHI

CONICET / UTD / UBA

abonvecchi@utdt.edu

*Este artículo revisa las interpretaciones políticas de la crisis argentina de 2001 producidas en sede académica. Clasifica estas interpretaciones según el principio explicativo que proponen: las instituciones, los actores y la interacción estratégica de éstos. Analiza los aportes de cada interpretación buscando identificar las combinaciones de determinismo y contingencia con que cada una presenta su versión de los hechos. Como balance, plantea que los tres tipos de interpretaciones ofrecen visiones deterministas de la crisis, en las cuales ésta fue un resultado necesario de los principios explicativos invocados y no un acontecimiento contingente, que podría haber ocurrido de otro modo. Y concluye ofreciendo, como alternativa para dar cuenta de la singularidad del acontecimiento, una estrategia interpretativa que distinga lo necesario de lo contingente en el proceso que condujo al colapso de 2001.*

La crisis económica y política que estalló en Argentina en diciembre de 2001 ha sido objeto de diversas formas de reflexión. La sucesión de colapso financiero, piquetes, saqueos, cacerolazos, renuncias presidenciales, asambleas populares, devaluación y confiscación de depósitos bancarios fue abordada desde crónicas periodísticas orientadas a narrar los hechos y especular, más o menos informadamente y —la mayoría de las veces— con notorios sesgos ideológicos, acerca de sus causas (Morales Solá, 2001; Graziano, 2001; Sevares, 2002; Seoane, 2002; Bonasso, 2002), hasta por intervenciones de teoría social y política empeñadas en investir a la crisis —y en especial a la configuración de las movilizaciones multitudinarias que dieron forma a su estallido— como la emergencia de una nueva subjetividad política

---

\* El autor agradece los comentarios de Juan Carlos Torre, Vicente Palermo, Marcos Novaro y Luis Tonelli, así como las observaciones y críticas de dos ex funcionarios del gobierno argentino que optaron por el anonimato.

(Lewkowicz, 2002). También en sede académica la crisis fue materia de una panoplia de argumentos de economistas y científicos sociales, pero mientras los primeros inscribieron decididamente sus intervenciones en un campo problemático específico y consolidado, el de la discusión sobre las causas y los modos de propagación de las crisis financieras, los politólogos y sociólogos interesados en dar cuenta de la crisis han presentado trabajos de notable disparidad —tanto en lo que respecta a la naturaleza de sus enfoques como en lo concerniente a la consistencia de sus proposiciones—. Este artículo se propone organizar esa reflexión dispersa y formular, a la vez, un balance crítico de la pertinencia empírica de sus premisas formales para el análisis del caso y de la consistencia de sus aseveraciones sustantivas.

Dos restricciones son necesarias para llevar adelante este ordenamiento crítico: una restricción sobre el *objeto*, y otra sobre el *tipo de intervención* a considerar. Por un lado, este artículo sólo discute textos que se ocupan *directamente* del colapso político y económico de diciembre de 2001; no discurre, por tanto, sobre trabajos que apuntan a dar cuenta de otros procesos de los cuales este colapso podría ser considerado una consecuencia. Por otro lado, este artículo analiza únicamente argumentos elaborados en sede *académica* desde perspectivas *sociológicas o politológicas*; excluye, por ende, los componentes políticos de argumentos esencialmente económicos y las notas periodísticas escritas por sociólogos y politólogos. Ambas restricciones apuntan a preservar la comparabilidad de los textos en cuestión: no corresponde sopesar trabajos con distintos objetos como si tuvieran el mismo, ni resulta equitativo medir con idéntica vara argumentos que ofrecen evidencia empírica respaldatoria y conjeturas que eluden ese requisito.

Las intervenciones sociológicas y politológicas acerca de la crisis —que en adelante, por simplificación retórica, se denominan *políticas*— pretenden distinguirse de los argumentos económicos por su matriz epistemológica, no por las variables que articulan en su despliegue. Los argumentos económicos constituyen *explicaciones*: entienden el colapso argentino y sus procesos como un *ejemplo* de los mecanismos macroeconómicos y financieros *típicos* de crisis cambiarias y bancarias. Combinan, para construir sus explicaciones las características de la estructura económica argentina, la naturaleza y alcance del desequilibrio fiscal, la regla de la convertibilidad, la situación del sistema financiero local e internacional y el impacto de ciertos shocks externos sobre la economía y sobre las finanzas del Estado. Los argumentos *políticos*, sin dejar de mencionar algunas de estas variables económicas, dan mayor peso a factores como la estructura institucional del federalismo fiscal y electoral argentino, los ciclos electorales, las disputas internas de los parti-

dos políticos y las personalidades de los líderes de gobierno, pero pretenden no tomar la forma de explicaciones, sino la de interpretaciones: pretenden entender la crisis como un *caso* cuya *singularidad* sólo puede ser aprehendida reconociendo la diversidad de sus elementos constitutivos y la complejidad de las relaciones entre ellos tramadas. Sin embargo esta divergencia epistemológica no obsta a que el presente balance identifique, entre los factores articulados en las interpretaciones políticas estudiadas, aquellos que ostentan, en la estructura de cada argumento, un valor explicativo; son estos factores los que vertebran los argumentos y constituyen la gramática de sus proposiciones sustantivas.

Este artículo pretende, entonces, reconstruir la gramática y la semántica de las interpretaciones políticas de la crisis argentina, pero también apunta a ponderar, sobre esa base, los aportes de cada interpretación en función de la combinación entre determinismo y contingencia con que cada una de ellas ha tramado su versión de los hechos. Por *determinismo* se entiende aquí lo que se denomina como *necesidad* en la lógica modal aristotélica: “Es necesario  $p$  si y sólo si no es posible  $\sim p$ ” (Lukasiewicz, 1998: 135). La necesidad es una cualidad de orden fáctico e irrevocable: algo existe porque no es posible que no exista; algo sucede porque no es posible que no suceda. Por *contingencia* se entiende, también en el ámbito de la lógica modal, algo que *puede ser pero también puede no ser* el caso (Lukasiewicz, 1998: 155). La contingencia “depende de la selección, la que, a su vez, implica la posibilidad de no ser y el ser de otras posibilidades” (Luhmann, 1998: 15). Una interpretación determinista, entonces, entendería a la crisis como un acontecimiento necesario porque cualquier alternativa a ella sería imposible; una interpretación basada en la contingencia entendería a la crisis como algo que podría no haber ocurrido o haber ocurrido de maneras distintas de las que ocurrió.

El uso de la lógica modal como criterio para la evaluación crítica de las interpretaciones tiene dos objetivos. Uno: explorar la consistencia de las interpretaciones en tanto interpretaciones de la *crisis* —i.e. de la condensada sucesión de colapso financiero, piquetes, saqueos, cacerolazos, renuncias presidenciales, asambleas populares, devaluación y confiscación de depósitos bancarios—. El otro: identificar, tanto en los aciertos como en las omisiones y deslizamientos de estas interpretaciones, aquellos elementos aptos para componer una visión de la crisis adecuada a su complejidad fáctica.

De acuerdo con estas premisas, la presente revisión se propone mostrar que las interpretaciones políticas de la crisis desarrollan principios explicativos deterministas que no les permiten dar cuenta de la consistencia de la

crisis ni de la especificidad de los procesos que dieron lugar a ella. Las explicaciones de la crisis por las instituciones y por la naturaleza o la interacción estratégica de los actores hacen desaparecer el acontecimiento de la crisis en la eficacia férrea de las reglas o en la perseverancia en su ser de los agentes. Al concebir la crisis como el resultado necesario de la vigencia de ciertas instituciones o del comportamiento de ciertos actores, estas interpretaciones niegan el carácter contingente de factores y procesos decisivos para el estallido de la crisis y, con ello, obstruyen la posibilidad de su comprensión.

El artículo está organizado en cuatro secciones. La primera presenta y discute las interpretaciones de la crisis argentina cuyo principio explicativo son las instituciones. La segunda sección se ocupa de las interpretaciones basadas en los actores. La última sección esboza, a modo de conclusión, los contornos de una interpretación capaz de compensar los déficits de las interpretaciones existentes con las virtudes que ellas mismas exhiben.

## **I. Las instituciones como principio explicativo de la crisis**

### ***I.1. Reglas y procesos en el caso argentino***

Algunos autores han argumentado que las causas de la crisis radican en la estructura y el funcionamiento de ciertas instituciones argentinas. Tommasi (2002a, 2002b) ha identificado a las instituciones políticas y fiscales federales como los constreñimientos que impiden alcanzar consensos políticos intertemporalmente consistentes y, por ello, hacen imposible el desarrollo de políticas públicas eficaces y eficientes. Esta proposición tiene su origen en dos presupuestos teóricos precisos. Uno, extraído de la teoría de los costos de transacción en economía (North, 1993), establece que los costos de transacción (política o económica) serán menores cuanto mejor especificados y garantizados se encuentren los derechos de propiedad, ya que su especificación y su garantía determinarán el grado de credibilidad intertemporal de los acuerdos. El otro presupuesto consiste en una distinción jerárquica de tipos de reglas institucionales: las reglas de bajo nivel (*lower level rules*), que regulan de manera inmediata el comportamiento de los agentes; las reglas de nivel intermedio (*intermediate level rules*), que determinan quién tiene el poder y bajo qué procedimientos puede utilizarlo para regular el comportamiento de los agentes; y las reglas de alto nivel (*high-level rules*), que establecen cómo son determinadas las reglas de nivel intermedio (Tommasi, 2002a: 1-2). Combinando ambos presupuestos, Tommasi pos-

tula que lo importante a la hora de reformar la economía de un país son las reglas de alto nivel, pues ellas “condicionan no sólo las elecciones de política en sentido amplio (...) sino, más importante aún, la efectividad en la implementación de las políticas” (Tommasi, 2002a: 11). El caso argentino mostraría, desde este punto de vista, lo que ocurre cuando no se reforman las reglas de alto nivel.

En efecto, la estructura institucional que gobierna la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina conduce, según Tommasi, a una “generalizada incapacidad para realizar transacciones políticas intertemporales eficientes” (Tommasi, 2002a: 14). La naturaleza presidencialista y bicameral del régimen político induce una fragmentación natural de los intereses que incrementa sustancialmente el número de agentes de veto a la hora de tomar decisiones de políticas públicas. Las reglas electorales, que otorgan a los jefes políticos provinciales significativo poder para armar las listas de candidatos, incrementan la importancia de los gobernadores provinciales en la arena política nacional *vis-a-vis* los legisladores nacionales, a los que transforman en mandatarios de aquellos y cuyos incentivos para proseguir una carrera parlamentaria y fortalecer las capacidades del Congreso decrecen sustancialmente. La historia de interrupciones del orden constitucional ha hecho del cortoplacismo la “estrategia natural” de la mayoría de los actores políticos. Y las reglas fiscales federales generan una fuerte dependencia de las finanzas provinciales respecto de las decisiones del gobierno nacional, lo cual —al contar éste con numerosas “oportunidades legislativas y presupuestarias para maniobras unilaterales”— conduce a un “intercambio miope y oportunista de dinero por votos” (Tommasi, 2002a: 14-16).

Esta configuración de reglas habría manifestado su funcionamiento perverso durante los procesos de reformas estructurales de la década de 1990. La instrumentación política de estas reformas habría consistido en una “estrategia de compra de votos” en la cual los actores claves de la coalición reformista articulada por el gobierno habrían recibido “beneficios y exenciones sustanciales” en el diseño y la implementación de las reformas (Tommasi, 2002a: 18). Estas concesiones habrían informado el balance de los procesos de reformas: “insuficiente reforma fiscal, especialmente en el nivel provincial, insuficiente reforma del mercado laboral, no reforma del sector de salud (...) y no reforma (profunda) del muy distorsivo diseño fiscal federal” (Tommasi, 2002a: 18).

La crisis de 2001 habría sido, simultáneamente, una más de las desastrosas consecuencias de la estructura institucional argentina y un efecto de

la dinámica política auspiciada por las reglas emergentes de los juegos políticos que tallaron las reformas de los años '90 (Tommasi, 2002a: 19). Tommasi localiza el comienzo del descalabro en la campaña electoral de 1999: la apuesta de Menem por una segunda reelección inmediata abrió una competencia entre el presidente y el Gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, en la cual cada uno recurrió al incremento del déficit fiscal a través del endeudamiento para obtener apoyo político y popular (Tommasi, 2002b: 36). El peso económico de la provincia —en 2000 representó 30 por ciento del PBI, 30 por ciento del gasto provincial total, 31 por ciento del gasto en personal, 23 por ciento de la deuda provincial total (Tommasi, 2002b: 36)— influyó decisivamente en el déficit consolidado del sector público argentino y dio lugar a una guerra de desgaste entre el nuevo gobierno nacional (de la Alianza) y el gobierno justicialista de Buenos Aires para decidir quién cargaría con los costos del ajuste o de la cesación de pagos de la provincia.

Este conflicto se superpuso con la pugna entre el gobierno nacional y el conjunto de las provincias por la distribución de los recursos fiscales en el contexto recesivo que entonces padecía el país. En diciembre de 1999 y en noviembre de 2000, las provincias y el gobierno federal firmaron sendos pactos fiscales que restringían las transferencias federales a las provincias a cifras nominales estipuladas a la vez como piso y como techo, con el propósito para el gobierno nacional de retener eventuales mejoras en la recaudación impositiva, y para los gobiernos provinciales de asegurarse un nivel de transferencias adecuado aun en caso de caída de los ingresos fiscales por la profundización de la recesión. Las disputas sobre el incumplimiento de esta cláusula fueron, según Tommasi, “un hecho importante en la dinámica política que condujo al fin del gobierno de De la Rúa y al consiguiente default argentino” (Tommasi, 2002b: 41). Los gobernadores lograron que el Senado aprobara un proyecto de ley que estableció la coparticipación con las provincias del impuesto a las transacciones financieras, entonces exclusivo del gobierno federal; presentaron un proyecto de ley que declaraba la intangibilidad de las transferencias de coparticipación de impuestos; y demandaron al gobierno federal ante la Corte Suprema por el incumplimiento de los pactos fiscales. Obtuvieron, así, que el gobierno federal financiara los desequilibrios fiscales provinciales con bonos (LECOP) a cambio de que 40 por ciento de las transferencias garantizadas en los pactos se abonaran también en títulos públicos. Pero la conflictividad que caracterizó a las negociaciones contribuyó decisivamente a minar la credibilidad del gobierno nacional ante los actores financieros y a precipitar, con ello, el colapso del régimen de convertibilidad (Tommasi, 2002b: 41).

También Waisman (2004) identifica a las instituciones fiscales y políticas federales como causas de la crisis. La causa “central” de la cesación de pagos de 2001 fue “la incapacidad de controlar el déficit” (Waisman, 2004: 221), derivada a su vez de “la combinación de dos características de la estructura gubernamental argentina: la pauta de coparticipación de impuestos entre los gobiernos central y provinciales, y el sistema electoral” (Waisman, 2004: 222). Los fondos de coparticipación, que el gobierno central recauda y luego distribuye entre los gobiernos subnacionales, constituyen el principal ingreso de las provincias. Éstas, por su parte, “gozan también de un tipo inusual de autonomía financiera y monetaria: pueden incurrir en deuda, y transferirla en última instancia al gobierno nacional”; todo lo cual las coloca en “la envidiable posición de no tener responsabilidad por la recaudación de una parte muy importante del ingreso que gastan” (Waisman, 2004: 222-223).

El sistema electoral de representación proporcional hace que los legisladores nacionales sean responsables “ante el aparato partidario de sus provincias, de quien depende su candidatura para la reelección, y no ante circunscripciones de votantes” (Waisman, 2004: 223). Esto transforma al “juego parlamentario argentino” en una competencia donde los legisladores tratan de maximizar los beneficios para sus provincias —en “percepciones fiscales y subsidios”— sin prestar atención “a las consecuencias globales de largo plazo” de sus acciones (Waisman, 2004: 223).

Esta combinación de coparticipación y sistema electoral, asociada al riesgo moral alentado por la continua asistencia financiera del FMI a la Argentina más allá de la persistencia del desequilibrio fiscal, estimuló la dinámica política que condujo al default. El gobierno de la Alianza jugó un juego de gallina con las administraciones provinciales en el cual nadie tenía incentivos para ceder, puesto que “otro rescate del FMI era una expectativa de rutina” (Waisman, 2004: 224). Con el argumento, cierto en términos de la exposición crediticia de ese organismo multilateral, de que Argentina era “uno de los clientes más importantes del Fondo” y era, por ende, “demasiado grande para caer”, los funcionarios argentinos no otorgaron credibilidad a la política restrictiva de salvatajes financieros anunciada por la administración de Bush en 2001 y especularon hasta el fin con que ella no sería aplicada al país. Cuando los hechos desmintieron esa expectativa, el colapso fue inevitable (Waisman, 2004: 224).

Faucher y Armijo (2003) encuentran en la estructura de las instituciones políticas y en los incentivos que ellas generan para la cooperación y el

conflicto entre los actores de las políticas públicas (*policy players*)<sup>1</sup> la explicación de la magnitud de las dificultades enfrentadas por Argentina para lidiar con lo que califican como una “crisis cambiaria” (Faucher y Armijo, 2003: 2). Esta crisis tuvo, para los autores, origen económico en la apreciación del peso alentada por el régimen de convertibilidad, pero su naturaleza no habría sido, empero, económica, puesto que aun si “la sobrevaluación era predecible, la devaluación caótica no era inevitable” (Faucher y Armijo, 2003: 3). La posibilidad de evitar la devaluación dependía de tres características estructurales del “entorno nacional de las políticas públicas” (*national policy environment*): las preferencias y los prejuicios de los actores internacionales; la distribución de preferencias de política económica en la ciudadanía; y los rasgos de las instituciones políticas (Faucher y Armijo, 2003: 7). Los tres factores presentaron configuraciones desfavorables que empujaron a la Argentina al abismo, pero uno de ellos resultó determinante sobre los demás.

Argentina recibió, como Brasil, país con que los autores comparan la experiencia de la crisis, importantes paquetes de ayuda financiera de los organismos multilaterales de crédito, y de hecho el FMI sólo decidió interrumpir su asistencia cuando estuvo “claro (...) que nada podía hacerse para evitar la devaluación y el consiguiente default” (Faucher y Armijo, 2003: 28). Esto disminuye el valor explicativo de las preferencias de los actores internacionales. Pero lo contrario ocurre con las preferencias de política económica de los ciudadanos argentinos, pues “los pasos que el gobierno argentino dio para ampliar la credibilidad de su caja de conversión incrementaron el peso neto de los intereses sociales opuestos a la devaluación”: el aliento a la dolarización de las deudas privadas y públicas y a la repatriación de capitales hacia depósitos en pesos a tasas de interés superiores a las del mercado internacional reforzaron la resolución y la credibilidad del compromiso de no devaluar jamás (Faucher y Armijo, 2003: 30-31). Esta restricción política generada para sostener la credibilidad de la convertibilidad fortaleció, a su vez, las rigideces derivadas de la estructura institucional del régimen político.

Esta estructura institucional, en la que los autores incluyen al sistema de partidos, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y el federalismo, y a la que califi-

<sup>1</sup> Faucher y Armijo definen a los *policy players* como aquellos “actores corporativos o individuales que usualmente pueden esperar ser consultados por los jefes del Ejecutivo acerca de posibles cambios importantes de política pública”, y los distinguen de los actores de veto (*veto players*) definiendo a éstos, en acuerdo con Tsebelis (1995), como aquellos actores “cuyo consentimiento (o neutralidad) explícito es esencial para cualquier cambio” de política pública (Faucher y Armijo, 2003: 13-14). Así, pues, todos los *veto players* son *policy players*, pero no todos los *policy players* son necesariamente *veto players*.



can como “hiperpresidencial”, presenta un número limitado de *policy players* en relación con otros regímenes políticos, pero entre estos actores hay unos cuantos con poder de veto efectivo sobre el proceso de toma de decisiones (Faucher y Armijo, 2003: 32). La limitada cantidad de *policy players* permitiría al presidente abstenerse de numerosas y prolongadas consultas a la hora de formular decisiones económicas importantes, pero el poder de veto efectivo de algunos de esos actores le impondría la necesidad de contar con su apoyo para llevar adelante tales decisiones (Faucher y Armijo, 2003: 32).

Los *policy players* con capacidad de veto en Argentina son, para Armijo y Faucher, el partido de gobierno, los grupos de interés y los gobernadores provinciales. El primero puede oponerse a las decisiones presidenciales a través del Congreso, aun cuando éste se encuentre completamente bajo su control; de ahí el recurrente uso por parte de los presidentes de los decretos de necesidad y urgencia. Los grupos de interés se han mostrado reiteradamente efectivos para paralizar la economía: el movimiento obrero a través de huelgas generales; los empresarios y banqueros, por medio de la fuga de capitales. Los gobernadores provinciales han ejercido su poder a través de sus posiciones de liderazgo en los partidos políticos —especialmente en el Partido Justicialista y en la Unión Cívica Radical— y de la influencia que éstas, gracias al control de las bases electorales que suponen, les han permitido desplegar sobre los legisladores de sus provincias en el Congreso Nacional. Sin embargo, sólo el gobernador de Buenos Aires es capaz de “desafiar seriamente” a la autoridad presidencial —en virtud de su control político sobre el mayor contingente de legisladores en la Cámara de Diputados (Faucher y Armijo, 2003: 33-34)—.

Sobre la base de esta caracterización de la estructura institucional del régimen político argentino, la “esencia” de la crisis es definida como “política” (Faucher y Armijo, 2003: 21). El Presidente De la Rúa no contaba con mayoría en el Congreso ni con una coalición unificada —con lo cual tanto el partido de gobierno como la oposición funcionaban como actores de veto—. Los grupos de interés operaron de manera de polarizar la opinión pública: el movimiento obrero y los piqueteros realizaron numerosas huelgas para resistir los ajustes fiscales; y el sector financiero alentó primero el mantenimiento de la convertibilidad para intentar revertir la fuga de depósitos, y luego el establecimiento de restricciones sobre la extracción de depósitos para evitar el vaciamiento de los bancos. Los gobernadores provinciales pulsearon con el gobierno federal para eludir los costos del ajuste y recurrieron, con particular intensidad en la provincia de Buenos Aires, a la emisión de bonos “como desafío directo a las medidas de austeridad fiscal” pro-

movidas por las autoridades nacionales (Faucher y Armijo, 2003: 34). En estas condiciones, concluyen los autores, “Argentina no tenía un liderazgo político capaz de ejecutar un cambio mayúsculo en la política económica” (Faucher y Armijo, 2003: 21).

### *1.2. Determinismo I: instituciones sin coyunturas*

Las interpretaciones de la crisis basadas en las instituciones son interpretaciones deterministas: postulan la determinación de los procesos políticos que condujeron a la crisis por la estructura institucional del régimen político argentino. Esta estructura, que abarca desde la configuración de los poderes ejecutivo y legislativo nacionales y el sistema electoral hasta el federalismo político y fiscal, no sólo genera incentivos para el comportamiento de los actores; restringe, también, sus alternativas de decisión hasta convertirlas en calculables en función de la posición y de los recursos institucionales a mano de cada actor. Las decisiones políticas que condujeron a la crisis no son, pues, en estas interpretaciones, apuestas —basadas en percepciones situadas de los actores— a convertir la incertidumbre en riesgo, sino operaciones lógicamente necesarias en un tablero predeterminado por las reglas formales y el legado de la historia. En este reino de la necesidad institucional, el único lugar para la contingencia reside en la economía internacional, en tanto el valor de las variables que inciden sobre su comportamiento no puede ser determinado de manera endógena por las instituciones argentinas.

El carácter algebraicamente necesario de las decisiones políticas es una constante de las interpretaciones reseñadas. En Tommasi y en Waisman aparece como emergente de la estructura del federalismo fiscal y del sistema electoral y partidario: con provincias financieramente dependientes del gobierno nacional y legisladores nacionales políticamente dependientes de los gobernadores provinciales, el intercambio de votos parlamentarios y el apoyo político por transferencias fiscales federales es el modo natural de relación entre los distintos niveles de gobierno y el instrumento requerido para implementar políticas públicas. En Faucher y Armijo se manifiesta —como en Tsebelis (1995, 2002)— como función del número y la cohesión de los agentes de veto: con minoría en el Congreso, falta de afinidad ideológica con los grupos de interés y elevada popularidad de la convertibilidad, el veto sobre las decisiones presidenciales en política económica no podía sino resultar irremontable.

Esta necesidad algebraica de las decisiones supone que ni las diferencias ideológicas o personales entre partidos o dirigentes inciden sobre sus disposiciones a cooperar o confrontar, ni las restricciones de financiamiento

desalientan el riesgo moral de las decisiones fiscales de ambos niveles de gobierno. Los dirigentes políticos y sus organizaciones son, como los individuos en la ortodoxia marxista, soportes de relaciones objetivas que los trascienden y que no pueden modificar; y ni la historia ni las señales ostensibles de las finanzas públicas internacionales influyen en la formación de las expectativas de los actores.

La circunscripción de la contingencia a la economía internacional está también presente en los tres casos: en Tommasi, implícitamente, bajo la forma de las dificultades del financiamiento público; en Waisman, por medio del cambio de política de la administración norteamericana sobre los rescates financieros del FMI; en Faucher y Armijo, a través de la decisión final de este organismo internacional de no renovar su asistencia a Argentina en diciembre de 2001.

La localización de la contingencia en la economía internacional constituye una notable inconsistencia de estas interpretaciones. Si las decisiones de los actores se explican por las instituciones en y con que operan, entonces la sujeción de las cuentas públicas y del financiamiento de la cuenta corriente argentina a las contingencias de los mercados internacionales de capitales debe ser explicada como efecto de la institución de la convertibilidad. Ésta, como se sabe, ataba la masa monetaria a la evolución de las reservas de oro y divisas y a la colocación de títulos públicos en dólares del Banco Central. La vulnerabilidad fiscal y la vulnerabilidad externa de la economía argentina eran, pues, endógenas: *determinadas* por el régimen de convertibilidad (Palermo, 1995).

Omitir el estatuto endógeno de las vulnerabilidades fiscal y externa no equivale, meramente, a callar un argumento de *path-dependence* que reforzaría el estructuralismo de este tipo de interpretación —i.e. que la dolarización de la economía durante los años '80 había transformado a la convertibilidad en la última alternativa antes de la renuncia a la soberanía monetaria, y que una vez adoptada la convertibilidad aquellas vulnerabilidades iban de suyo—. Equivale, también, a desconocer las contingencias que permitieron tanto el éxito inicial como la supervivencia de la convertibilidad: el sostenido flujo de capitales a los mercados emergentes entre 1991 y 1994, su rápida reanudación tras la crisis del Tequila en el segundo semestre de 1995 y, quizás más importante aún, las decisiones financieras del Ministerio de Economía y el Banco Central entre enero y mayo de 1995 —que salvaron a la convertibilidad deteriorando silenciosamente su respaldo (Broda y Secco, 1997)—.

Estas omisiones son inherentes a este tipo de interpretación. En él no hay, ni puede haber, coyunturas: las instituciones operan independientemente de

ellas, o no operan en absoluto. En este mundo de individuos sujetos por las reglas y de reglas sin historicidad, la crisis argentina no puede sino ser una necesidad, un riguroso destino. Pero muchos de los pasos que a ella condujeron difícilmente puedan gozar, con consistencia, de ese cómodo estatuto: los acuerdos que dieron forma a la Alianza, los resultados electorales de 1999, la configuración del primer gabinete, el diseño y la recepción de las medidas económicas iniciales, los conflictos entre el presidente y el vicepresidente, la modalidad de la incorporación de Cavallo al gobierno, la decisión y el *timing* de impulsar la Ley de Convertibilidad Ampliada, la reticencia del presidente a buscar una cooperación institucionalizada con la UCR y el PJ, la reluctancia del gobierno a negociar un acuerdo económico estratégico con la administración norteamericana... ¿Qué reglas institucionales explican estos acontecimientos? Ante las percepciones, los cálculos y las maniobras que traman las coyunturas, estas interpretaciones de la crisis argentina sólo pueden hacer silencio.

## **II. Los actores como principio explicativo de la crisis**

Otros autores han entendido la crisis como el resultado de comportamientos conflictivos de ciertos actores. Para algunos, estos comportamientos derivan exclusivamente de la naturaleza de los actores; para otros, a esa naturaleza debe añadirse la interacción como factor explicativo.

### ***II.1. La naturaleza de los actores de la crisis argentina***

La interpretación de Manzetti (2003) es paradigmática del primer enfoque. Según este autor, la crisis fue consecuencia del endeudamiento externo contraído por el gobierno de Menem para financiar su clientelismo político. Este patrón de comportamiento fue posible por la desarticulación de los mecanismos de control del sector público operada bajo esa administración: si las reformas estructurales son ejecutadas en un régimen con débiles instituciones de *accountability* de los funcionarios públicos, o en países donde las instituciones fueron “debilitadas deliberadamente para acelerar la implementación de las políticas”, la corrupción, la colusión entre intereses públicos y privados y el clientelismo político emergerán y “promoverán desastrosas crisis económicas en el corto plazo” (Manzetti, 2003: 322). El caso argentino sería, en este sentido, uno más de la serie iniciada por México en 1994 y seguida por Indonesia (1997), Tailandia (1997) y Rusia (1998) (Manzetti, 2003: 315).

La evidencia de que la corrupción y el clientelismo empujaron al país a la crisis residiría, por un lado, en el impacto de los escándalos de corrupción sobre la confianza de los ciudadanos en los funcionarios públicos —medido a través de índices de percepción de corrupción (Manzetti, 2003: 342)— y, por otro, en el “derroche de recursos económicos a través del clientelismo político” identificable en “el financiamiento federal a los gobiernos provinciales” (Manzetti, 2003: 349) y en la seguridad social. Los escándalos popularizaron las críticas al “costo de la política” —i.e. al nivel de gasto público utilizado para financiar a los poderes del Estado— y la desconfianza de los ciudadanos respecto de la dirigencia política en general. La coparticipación federal de impuestos y las transferencias garantizadas por los pactos fiscales firmados durante la década del '90 fueron “las principales fuentes del clientelismo”; la seguridad social fue también, a través de las pensiones otorgadas por la Administración Nacional de Seguridad y de los contratos de prestación médica del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, terreno para el fraude y el desvío de fondos públicos en beneficio de los allegados al Presidente Menem.

Cuando la articulación de desconfianza ciudadana respecto de los dirigentes políticos y déficit fiscal provocado por el uso clientelista de los recursos públicos que había sido regla durante el gobierno de Menem coincidió con la recesión y el encarecimiento del financiamiento externo, el camino hacia la crisis económica y política resultó expedito: “si Menem se hubiera abstenido del clientelismo político, habría podido reducir los pagos de intereses [de la deuda pública] casi a la mitad y muy probablemente habría evitado el colapso económico de 2001” (Manzetti, 2003:358).

## ***II.2. Determinismo II: actores sin restricciones***

Las interpretaciones de las crisis basadas en la naturaleza de los actores son también, como las versiones basadas en las instituciones, interpretaciones deterministas: postulan la determinación de los procesos que condujeron a la crisis por dicha naturaleza. Estos actores —los funcionarios públicos corruptos— no pueden hacer nada más que perseverar en su ser: sólo toman decisiones que amplían y protegen los frutos de su corrupción. La crisis es, al cabo, el resultado de un conflicto de suma cero, provocado por el encuentro de estos patrones de comportamiento uniformemente persistentes. La contingencia no tiene lugar en estas interpretaciones. Los actores hacen aquello para lo cual su naturaleza los ha programado, y eso que hacen conduce al colapso.

El desconocimiento de la contingencia en la interpretación de Manzetti está basado en una concepción ingenua de los actores sociales y en una visión superficial de sus interacciones. Como si Olson jamás hubiera escrito una línea, esta interpretación desconoce la existencia de problemas de acción colectiva: supone que los actores —invariablemente colectivos— que invocan en sus argumentos operan constantemente en bloque, con criterios uniformes, sin costos de organización, monitoreo o sanción que permitan sostener la unidad y uniformidad presupuestas. La ignorancia de los problemas de acción colectiva es lo que permite predicar acerca de los grupos como sujetos: “el Estado”, “los empresarios”, “los funcionarios corruptos”, “los ciudadanos”, “la Alianza” no son actores complejos cuya existencia deba ser construida y mantenida conflictivamente, sino personalidades perfectamente constituidas que despliegan comportamientos sistemática e intertemporalmente consistentes sin hesitación. Con la expulsión de los problemas de acción colectiva del campo de visibilidad de esta interpretación desaparecen dos de los lugares posibles para la contingencia en argumentos centrados en el comportamiento de los actores: el de los cálculos de costo-beneficio y el del uso de los recursos disponibles para producir y sostener la acción colectiva.

La interpretación de Manzetti, por otra parte, sólo describe la interacción de los actores que la protagonizan como un choque de intereses invariablemente reiterado y de inalterable forma. Los funcionarios públicos corruptos que generan el déficit fiscal desviando fondos hacia el clientelismo explotan sin pausa ni error a los ciudadanos virtuosos que financian el déficit con sus impuestos y la apuesta de sus ahorros a los títulos públicos. Los conflictos carecen de secuencialidad, y por ende los efectos acumulativos de los comportamientos pasados son estrictamente impensables. Sin reconocimiento de la temporalidad de las acciones ni de la incidencia de las percepciones de los actores, quedan eliminados los restantes lugares lógicos posibles para la contingencia: el aprendizaje potencialmente emergente de la iteración de los comportamientos y las posibles alteraciones de los mismos.

Esta interpretación presenta también una concepción simplificadora de las disposiciones cognitivas de los actores. Los actores perciben el mundo por medio de la ideología y del interés egoísta sin que la iteración del conflicto con otros actores ponga, en modo alguno, tales matrices en cuestión. Estas visiones del mundo tienen, ciertamente, historia en la interpretación de Manzetti: la del proceso político de las reformas estructurales. Pero se trata de una historia cosificada, detenida, cristalizada en las disposiciones cognitivas, y no ya de un proceso en curso, abierto a modificaciones —en

fin, contingente—. Dotados de matrices cognitivas sin historicidad, los actores de las interpretaciones societalistas jamás se encuentran ante presiones del entorno que los induzcan a ajustar esas matrices, a ampliar sus categorías o a descartarlas y sustituirlas por otras.

En esta interpretación, pues, los actores operan libres de restricciones: sin problemas de acción colectiva, sin estímulos para aprender de sus comportamientos ni de los ajenos, sin presiones para adaptar o reconfigurar sus disposiciones cognitivas. En este universo de actores sin restricciones, la crisis es también un resultado necesario: escrito en la naturaleza de sus protagonistas, que no pueden dejar de vivir ni por un instante de acuerdo a su esencia. Las sorpresas empíricas que estas interpretaciones se abstienen de problematizar, son, no obstante, centrales: que la crisis no haya tenido lugar antes y que haya ocurrido precisamente cuando y en la secuencia en que ocurrió. En lugar de interrogarse por las cambiantes relaciones entre el sector público y los diversos tipos de empresarios e inversores que operaron en Argentina, por el grado de captura de distintas agencias del Estado, por las formas, la frecuencia y las causas de la corrupción de los funcionarios públicos, por la trayectoria y los determinantes de la evolución de las expectativas sociales, esta interpretación elude las preguntas que pondrían en cuestión la necesidad inherente a su versión de los hechos postulando su fe en ella.

### *II.3. La interacción estratégica de los actores de la crisis argentina*

Serrafero (2002) enfatiza los vínculos entre los socios de la Alianza como determinantes en el proceso político de la crisis. Tanto la UCR como el FREPASO habrían soslayado, desde los inicios de su asociación, una pregunta “medular”: cómo construir una coalición de gobierno relativamente estable (Serrafero, 2002: 26). Sin preguntarse por el papel de la dirigencia de la coalición en un país con tradición presidencialista como Argentina, por el rol de la vicepresidencia ocupada por el líder de uno de los socios mayores de la coalición, por la función de la jefatura de gabinete, por los mecanismos de toma de decisiones y de resolución de conflictos dentro de la Alianza, por las tareas posibles de los partidos miembros de la coalición en la formulación e implementación de las políticas públicas y por la distribución de cargos no electivos y los criterios para eventuales reemplazos de funcionarios, la Alianza operó como “una entrega de lugares institucionales a los socios mayores” —i.e. como una coalición electoral que “no llegó a transformarse en coalición de gobierno” (Serrafero, 2002: 26-27)—.

A la ausencia de reglas de funcionamiento de la coalición se añadieron las características del liderazgo presidencial, “ambiguo y un tanto confuso”, a cargo de un De la Rúa que pretendió diluir a la Alianza “con el paso del tiempo” antes que mantenerla saludable; que eludió buscar el apoyo de su propio partido y mantuvo relaciones “más conflictivas que cooperativas” con su titular; que se rodeó de un entorno de familiares y amigos “que lo aisló de la percepción social y bloqueó una interacción más fluida con el resto de los actores políticos y sociales”; que concentró el poder sin ejercerlo en decisiones claras; que apostó todo a un vínculo privilegiado con la oposición que más resistencias despertaba en su partido —la de Cavallo— y que entró en competencia con sus propios aliados (Serrafero, 2002: 47). El presidente y la Alianza protagonizaron entonces un minué de desencuentros crecientemente más profundos y virulentos: la designación de López Murphy, rechazada por el FREPASO y por muchos radicales, que terminó en su destitución sin gloria dos semanas después; la reorganización del gabinete que acompañó al nombramiento de Cavallo, de la cual quedaron afuera tanto frepasistas como alfonsinistas; la campaña para las elecciones legislativas de 2001, en la cual la UCR y el FREPASO agitaron junto al Partido Justicialista en contra del rumbo económico del gobierno —defendido únicamente por Acción por la República, el partido de Cavallo—; la respuesta “autista” (Serrafero, 2002: 33) al resultado electoral, con la cual el presidente buscó hacer “como si nada hubiera ocurrido” y evitó intentar la cooperación aún con la UCR, el único partido todavía dispuesto, aunque con creciente reticencia, a sostenerlo. El desencuentro final tuvo lugar el mismo 20 de diciembre de 2001, cuando en medio de la protesta callejera y las muertes, De la Rúa ofreció al PJ participar de un “gobierno de unidad nacional” con la UCR pero sin resignar puestos clave del gabinete ocupados por miembros de su entorno (Serrafero, 2002: 38). Aislado, repudiado por la sociedad y sin apoyo parlamentario, el presidente se vio entonces forzado a renunciar.

Novaro (2002a, 2002b) propone, para sostener “una explicación no reduccionista” (Novaro, 2002a: 30) de la crisis, distinguir los factores inevitables de los evitables en los procesos que condujeron a ella, y utiliza, como criterio de demarcación, “la cantidad y calidad de los recursos en manos de los actores”, bajo el doble supuesto de que las decisiones tomadas al influjo de factores que disminuían los recursos de los actores indicaban la existencia de problemas que, “siendo en alguna medida ‘evitables’, [eran] más difíciles de remontar o corregir” (Novaro, 2002a: 22), y de que ciertos factores evitables podían mutar en estructurales (Novaro, 2002a: 20). Entre los fac-



tores inevitables, cita a la crisis de Rusia, la devaluación de Brasil, el fortalecimiento del dólar frente a las monedas de los demás socios comerciales de Argentina, el deterioro de los precios de las exportaciones argentinas y la decisión del gobierno de Menem de financiar con endeudamiento público el déficit fiscal y el mantenimiento del régimen de convertibilidad; este conjunto de factores habría configurado un “cuadro explosivo” de déficit fiscal creciente, acumulación de vencimientos de la deuda pública y rigidez institucional del tipo de cambio (Novaro, 2002a: 23-24). Como factores evitables, identifica a los acuerdos electorales celebrados por la Alianza con vistas a la campaña de 1999, la conformación del gabinete, la estrategia económica inicial, el rumbo adoptado en el vínculo con el peronismo en las provincias y en el Congreso, en la política anticorrupción y en las iniciativas de reforma política, pero enfoca su interés en un factor específico: “la cooperación entre los miembros de la coalición y el fortalecimiento de un vértice gubernamental” (Novaro, 2002a: 24).

El desajuste entre el respaldo electoral recogido por la Alianza en las elecciones de 1999 y el poder institucional que éste le permitió alcanzar —apenas una mayoría en la Cámara de Diputados y el control de un puñado de gobernaciones provinciales— se articuló con la ausencia de cohesión interna en y entre los socios de la coalición y con la falta de un liderazgo incuestionado de la misma. Mientras el FREPASO, que había nacido y crecido con la crítica de la “vieja política” de los partidos tradicionales, persistía en un discurso de crítica al poder corporativo ahora identificado en “la clase política”, la Unión Cívica Radical, y particularmente el entorno del Presidente De la Rúa, apuntaba a reestablecer equilibrios institucionales basados en intercambios bipartidistas y acuerdos de convivencia con grupos de interés (Novaro, 2002a: 17). Esta diversidad de orientaciones hizo del problema de la cooperación en el vértice del gobierno una cuestión tempranamente crítica.

Novaro concibe este problema como el resultado del encuentro entre los estilos de conducción del Presidente de la Rúa y el Vicepresidente Álvarez. El primero, condensado por propia confesión en la máxima de “mantener la ambigüedad hasta que resulte insoportable”, es caracterizado como “un dispositivo para no decidir” y para montarse, en cambio, en tendencias generadas por otros; y es criticado por su “propensión al riesgo” que, consistente en presentar las decisiones como “única alternativa al abismo”, resulta en el debilitamiento de todos los actores del juego político “por obra de la inminencia del colapso” (Novaro, 2002a: 26-27). El método de Álvarez, por su parte, es descrito como una “apuesta coyunturalista a hacer de cada circunstancia una oportunidad” a través del favor del periodismo y de la

opinión pública, y es criticado por su desprecio abierto hacia los aspectos institucionales y organizativos como recursos legítimos de la acción política (Novaro, 2002b: 94). El estilo del presidente parecía requerir la concentración del poder de decisión en su persona y el consiguiente debilitamiento de la coalición y de sus líderes partidarios; el método del vicepresidente parecía sujetar las decisiones a su testeo en la opinión manufacturada por medios de comunicación y encuestas, y por ende supeditaba su cooperación a las expectativas favorables de “la gente”. El punto de convergencia entre ambos habría sido, entonces, el menos virtuoso: la desatención de los dispositivos institucionales para la cooperación en la coalición, en el gobierno, y entre éste y aquella.

La dinámica de la gestión de la Alianza habría estado marcada, pues, por una sucesión de diagnósticos y respuestas divergentes en el vértice gubernamental. La persistencia de la recesión habría sido percibida por el presidente como un motivo y una oportunidad para reconfigurar la coalición bajo su égida exclusiva, y por el vicepresidente como la ocasión para ampliar el espacio político del gobierno con la incorporación de otras fuerzas; pero mientras que el primero sólo se habría mostrado dispuesto a consentir esa incorporación cuando ella resultara inevitable por el deterioro de la Alianza original, el segundo habría buscado evitar este deterioro precisamente por medio de dicha ampliación. Más adelante, la crisis por los sobornos en el Senado habría sido vista por el presidente como una amenaza directa a su poder por parte del vicepresidente, y por éste como una coyuntura apta para presionar y lograr la reconfiguración coalicional que juzgaba consistente con el fortalecimiento del gobierno. Posteriormente, la propia renuncia de Álvarez, derivación de este desencuentro, también habría sido comprendida de maneras divergentes: como reacción confusa e impulsiva de Álvarez por parte del presidente, y como chance para conservar el favor de la opinión pública e incidir a través de ella sobre De la Rúa más eficazmente que desde dentro del gobierno. Al cabo, la modalidad de incorporación de Cavallo al gabinete habría sido entendida por De la Rúa como una victoria contra las resistencias de una UCR que apenas toleraba su liderazgo presidencial y de un FREPASO abiertamente en la oposición, y por Álvarez como una derrota que lo conduciría a su retiro de la política activa (Novaro, 2002b: 83-96).

Así, pues, habrían sido los conflictos internos de la Alianza, antes que las dificultades de negociación con un PJ sumergido en su propia disputa por el liderazgo partidario, los que habrían resultado en el retorno de la ingobernabilidad y en el derrumbe político de diciembre de 2001 (Novaro,

2002b: 97). Los factores inevitables habrían tramado, con su letal interacción, la configuración de la crisis como un destino<sup>2</sup>.

#### ***II.4. Determinismo III: coyunturas sin estructuras***

Las interpretaciones basadas en la interacción estratégica de los actores constituyen el inverso complementario de las interpretaciones anteriores: sujetan la eficacia de los factores que éstas postulan como necesarios y suficientes a las percepciones de los actores y la articulación situada de sus decisiones. En lugar de oponer estas percepciones y articulaciones como contingencias que interrumpirían el despliegue de la necesidad de los demás factores, estas interpretaciones sustituyen sin beneficio de inventario el reino de la necesidad institucional y sociológica por el imperio de la coyuntura.

En estas interpretaciones, las estructuras institucionales son menos eficaces como constreñimientos cognitivos y estratégicos previos a la acción que como recursos u obstáculos operativos en el instante de las decisiones. Para Serrafiero y Novaro, las reglas constitucionales y las prácticas informales que configuran el presidencialismo argentino no parecen haber informado el conjunto de incentivos que indujo a la Alianza a abstenerse de formular e implementar dispositivos para su cooperación interna. Las estructuras sólo parecen existir en las situaciones, sin enmarcar con claridad las alternativas que ellas presentan.

Estas interpretaciones tampoco atribuyen una eficacia sostenida a la naturaleza de los actores de la crisis. Serrafiero y Novaro se concentran en los problemas de cooperación como si éstos modificaran la esencia de los actores a los que involucran: las divergencias y las fallas de comunicación entre el presidente y el vicepresidente parecen responder a sus encontrados esti-

---

<sup>2</sup> En la misma compilación que incluye los trabajos de Novaro, el propio autor de este artículo exploró los procesos políticos de la política económica utilizando la distinción entre lo evitable y lo inevitable de la crisis. Como factor inevitable, propuso la estrategia de supervivencia de la convertibilidad adoptada por el gobierno de la Alianza, en virtud de la alta dolarización de los pasivos privados y públicos, la elevada popularidad del tipo de cambio fijo, las expectativas de continuidad macroeconómica alimentadas por la propia Alianza desde su formación en 1997 y la posibilidad de que la reversión del flujo de capitales fuera transitoria (Bonvecchi, 2002: 167-169). Como factores evitables, identificó las tácticas de disuasión ejecutadas por el Presidente De la Rúa para impedir que la cooperación entre actores políticos y económicos lo desplazara del centro de las decisiones, y las reacciones que estas tácticas suscitaron en la Alianza, el Partido Justicialista, los organismos internacionales, los inversores directos y los inversores financieros. La crisis se habría producido, según este argumento, por la inconsistencia entre los efectos de las tácticas presidenciales y la estrategia de supervivencia de la convertibilidad.

los políticos mucho más que a sus respectivas trayectorias organizacionales como dirigentes<sup>3</sup>. Las limitaciones propias de cada actor resultan, así, diluidas en la fluidez de la coyuntura.

He ahí el inconveniente con las interpretaciones basadas en la interacción estratégica: al supeditar a la coyuntura tanto la eficacia de las estructuras institucionales como la de la naturaleza de los actores, impiden incorporar las restricciones que estas variables comportan como elemento formal de sus versiones de los hechos. Que no todo en la crisis haya estado determinado no implica que todos los factores intervinientes hayan operado de manera contingente. Tanto el régimen presidencialista y sus prácticas políticas asociadas como las reglas del sistema financiero de la convertibilidad impusieron restricciones a la acción de las cuales estas interpretaciones no dan cuenta. Al desconocer estas restricciones no se da lugar, pese a la pretensión manifiesta de ello en la distinción entre factores evitables e inevitables planteada por Novaro, a la contingencia; se reemplaza, en cambio, una determinación por otra: la de la naturaleza de los actores por la de la acumulación y condensación de sus deficiencias.

### III. Determinismo y contingencia: balance y posibilidades

Los tipos de interpretaciones políticas de la crisis argentina analizados en este artículo constituyen variantes de interpretaciones deterministas. Tanto las interpretaciones basadas en las instituciones como aquellas basadas en los actores argumentan que la crisis fue un resultado *necesario* —de las estructuras institucionales las unas; de la naturaleza o interacción de los actores en pugna las otras—. Ninguna de estas interpretaciones, pues, entiende la crisis como un acontecimiento *contingente* —como algo que podría no haber ocurrido—. Se oponen, más bien, por su estructura lógica a pensarla de ese modo. La cuestión a elucidar en esta sección es si tal oposición lógica obsta a la articulación de un esquema interpretativo que supere las deficiencias identificadas en cada tipo de interpretación.

Las interpretaciones basadas en las instituciones presentan precisas especificaciones acerca de las reglas bajo las cuales operan los actores, pero no

---

<sup>3</sup> Novaro registra esas diferencias de trayectoria pero no explora sistemáticamente su eficacia en cada maniobra del drama. El autor de este artículo, por su parte, distingue, entre los actores financieros, a los inversores con alta exposición en la economía real de aquellos concentrados en inversiones líquidas, pero omite discriminar dentro de ambos grupos por tamaño y por nacionalidad.

hay actores que operen fuera de las reglas, ni reglas cuyo alcance y sentido sea susceptible de modificación en el curso de los acontecimientos. Las interpretaciones basadas en los actores presentan agentes políticos y económicos definidos, pero no hay problemas de acción colectiva, ni estímulos al aprendizaje de los actores, ni presiones para la adaptación o la modificación de sus matrices cognitivas. En las interpretaciones de interacción estratégica hay percepciones y estrategias que se modifican por su mutua eficacia, pero no hay estructuras con suficiente permanencia ni actores con naturalezas suficientemente estables como para ser formalizadas en tanto restricciones sobre la percepción y la decisión de los actores.

Este balance podría sugerir la conclusión de que los distintos tipos de interpretaciones políticas de la crisis son complementarios. Esta conclusión sería consistente desde el punto de vista de los factores identificados como claves de cada tipo de interpretación. Ciertamente, un esquema interpretativo que incluyera la especificación de las reglas institucionales bajo las cuales operaron los actores de la crisis y la definición precisa de la naturaleza económica y sociológica de esos actores junto al reconocimiento de las sucesivas adaptaciones de sus matrices cognitivas y de la consistencia y los efectos de sus interacciones estratégicas articularía los aportes de cada tipo de interpretación.

Pero desde el punto de vista de la estructura lógica del esquema interpretativo subsistiría una inconsistencia crucial: la que se derivaría de otorgar valor *explicativo* a las instituciones o a la naturaleza de los actores. Si se confiriera valor explicativo a estos factores —para formalizarlos adecuadamente como restricciones sobre las percepciones y las decisiones de los actores—, el esquema interpretativo resultante seguiría siendo determinista. Los procesos cognitivos y las interacciones estratégicas que se pretendía ponderar en su eficacia específica resultarían determinados en última instancia por las estructuras institucionales o por la naturaleza socioeconómica de los actores. Las preguntas por los factores “evitables” de la crisis, al decir de Novaro, no sólo carecerían de respuesta sino también de relevancia. La crisis argentina sería, como en las interpretaciones económicas, un ejemplo de leyes trascendentes a la situación y no un caso a ser elucidado en su especificidad.

Tampoco el otorgamiento de valor explicativo a los procesos cognitivos y a las interacciones estratégicas permitiría articular un esquema interpretativo lógicamente consistente. Si la eficacia de estos factores implica supeditar aquella de las instituciones y de la naturaleza de los actores a las coyunturas en que se desarrollan los acontecimientos, las restricciones que estas últimas variables imponen sobre las primeras permanecerían como impensables. La

crisis argentina constituiría un caso de tan extrema singularidad que resultaría incomparable con procesos ocurridos en regímenes políticos y económicos similares.

Es así que ninguna de estas interpretaciones permite dar cuenta del acontecimiento mismo del colapso político y económico de diciembre de 2001. Todas las formas de la determinación desplegadas en estos textos diluyen el acontecimiento. La determinación institucional y la determinación socioeconómica no pueden dar cuenta del *timing*, ni de la secuencia ni de los procesos específicos de su ocurrencia. La determinación coyuntural puede hacerlo, pero resulta incapaz de identificar los modos en que ciertos factores estructurales que prepararon la crisis intervinieron en su desarrollo mismo. Para las determinaciones institucional y socioeconómica, la crisis es el mero resultado de la invariablemente correcta operación de un álgebra perfectamente consistente. Para la determinación coyuntural, la crisis es una acumulación de determinantes cuya combinación es fruto del azar, la desgracia o la falta de virtud política antes que de la interpretación de los hechos o de la decisión entre cursos de acción alternativos. En todas estas interpretaciones la crisis es abordada como una sustancia a descomponer en sus elementos constitutivos. Y el problema es que como tal resulta impensable, porque los principios explicativos deterministas con que se trata de entenderla la despojan de toda especificidad como objeto.

Cabe entonces formularse la siguiente pregunta: ¿puede *explicarse* una crisis? Esta dificultad exhibida por las interpretaciones políticas carece de correlato en las interpretaciones económicas. Los economistas difieren sobre los valores de las variables que señalan el umbral y la terminación de las crisis —fiscales, de balance de pagos, de abastecimiento, etc.— pero no acerca de la idea misma de crisis: hay crisis cuando el funcionamiento de la economía no se ajusta a los modelos de equilibrio utilizados para su observación y análisis. La ciencia política, en cambio, no ha logrado formular criterios funcionalmente equivalentes a este. Más bien ha oscilado entre tratar las crisis meramente como coyunturas diferentes de lo ordinario en naturaleza o en grado —lo cual plantea el problema abismal de definir lo ordinario y las modalidades de su disrupción o debilitamiento— o como interrupciones de un curso naturalizado de la historia —lo cual plantea el problema no menos abismal de especificar ese curso, los procedimientos para su naturalización y los modos para dejarla de lado (Dobry, 1986)—. Sin un concepto claro de crisis, el ejercicio de explicar una crisis no tiene rumbo. Tal vez sea por eso que las explicaciones políticas revisadas aquí eluden al fin y al cabo su declarado objeto y se concentran en hacer la etiología de un aconteci-

miento mudo e informe. Estos ejercicios etiológicos tienen sin dudas la forma lógica de una explicación, pero esta forma lógica resulta inadecuada para dar cuenta del objeto en cuestión cuando éste desborda los nichos de las determinaciones bajo las cuales se pretende subsumirlo.

El abandono de la pretensión explicativa ofrece una alternativa más promisoría para la construcción de un esquema lógicamente consistente de interpretación política de la crisis. Ausente la pulsión de jerarquizar los factores identificados en la sucesión de hechos que los actores denominaron crisis, se vuelve posible organizar un relato en que cada uno de estos acontecimientos —serializados por los propios actores— pueda desplegar su eficacia con plenitud en el momento correspondiente. Tal esquema interpretativo no tendría ni una estructura lógica de la necesidad pura, ni una de la contingencia pura, sino una que sea, simultáneamente, de la necesidad de la contingencia y de la contingencia de la necesidad: una estructura lógica que permita identificar los puntos en que *lo que podría no haber sido devino necesario*, y en que *lo que debería haber sido abrió posibilidades contingentes*. Con un esquema interpretativo así tal vez resulte posible elucidar cómo la tradición presidencialista y las rigideces del régimen de convertibilidad informaron, en cada instancia de decisión clave de la gestión política y económica de la crisis, las matrices cognitivas y la formulación e implementación de alternativas por parte de los actores, y dar cuenta, propiamente, no ya sólo del proceso de la crisis sino del acontecimiento mismo del colapso. A continuación se ofrecen algunas indicaciones posibles para esta tarea pendiente.

El régimen de convertibilidad debería haber colapsado en 1995, cuando la devaluación de México encontró al sector público argentino con necesidad de fondos frescos en un contexto de incremento de las tasas de interés y al sistema financiero local bajo extremo riesgo sistémico por la insolvencia de los bancos provinciales. La ingeniería financiera orquestada por el Ministerio de Economía con la asistencia de los organismos internacionales evitó el colapso, y este éxito modificó decisivamente las matrices cognitivas de actores políticos y económicos domésticos e internacionales. Logradas la supervivencia a esa crisis y la reactivación de la economía luego de una breve aunque profunda recesión, la apuesta a la continuidad de la convertibilidad devino una decisión compartida por ciudadanos, funcionarios locales y extranjeros, inversores reales y financieros, y hasta por la propia oposición política, que vio en esa apuesta la posibilidad de modificar los términos de la agenda pública en su beneficio. Esta decisión colectiva de continuidad no se alteró cuando la devaluación de Brasil en 1999, otra ocasión en que el régimen debería haber colapsado, porque ninguno de los actores políticos

—el gobierno, para asegurar su legado; la oposición, para proteger sus chances de heredar— ni económicos —los internos, por su elevado endeudamiento; los externos, por sus elevadas rentas— contó con incentivos para romper el equilibrio. La contingente supervivencia de la convertibilidad en 1995 volvió así necesaria la decisión contingente de sostener su continuidad.

La tradición presidencialista debería haber alumbrado una gestión fuertemente decisionista por parte del Presidente De la Rúa, y hacia ello se orientaron los esfuerzos iniciales de cooperación de los líderes de la Alianza. Pero el presidente entendió que una gestión así sólo sería posible sobre la base de la neutralización efectiva de los demás actores políticos y económicos, y no meramente como resultado de su disposición a cooperar. Empezó entonces la tarea de profundizar los problemas de coordinación y de cooperación propios del régimen político federal argentino y de toda burocracia pública jerárquicamente organizada: retaceó el apoyo a sus ministros, legisladores y gobernadores a la hora de implementar medidas y de sostenerlas frente a las impugnaciones de la oposición y de numerosos actores económicos, y eludió la definición de todo rumbo estratégico que implicara cristalizar una coalición de apoyo integrada por actores con peso específico propio. Despreciados y excluidos de la toma de decisiones, a la vez que alarmados por la falta de rumbos consistentes, los actores políticos y económicos abandonaron progresivamente su disposición a cooperar y adoptaron estrategias de supervivencia individual, con lo cual despojaron al presidente de la neutralización que requería para gobernar de acuerdo con sus convicciones. Las contingentes percepciones y estrategias presidenciales estimularon así respuestas contingentes de los demás actores que volvieron necesaria la pérdida de poder del gobierno.

Tanto en la percepción de la opinión pública, modelada por los medios de comunicación y por los discursos de los actores políticos y económicos, como en la lógica institucional propia del régimen económico, la continuidad de la convertibilidad dependía de la toma e implementación de decisiones por parte del gobierno: reducciones del gasto público, incrementos de la recaudación, estímulos a la competitividad de las exportaciones, mejoramiento de la calidad institucional. Todas estas acciones hubieran sido consistentes con las expectativas de los actores con poder de veto sobre la capacidad de financiamiento de la economía argentina, y habrían contribuido entonces a que renovaran su apuesta por el mantenimiento del régimen. Pero las estrategias políticas del presidente y las respuestas que ellas suscitaban fueron privando al gobierno de la voluntad unificada primero, y al cabo del poder mismo para tomar e implementar decisiones semejantes. Y las



expectativas positivas que dependían de la eficacia de esas decisiones fueron desapareciendo, y dando lugar a la fuga masiva de capitales y a la insolvencia del sistema financiero.

Así, pues, allí donde la necesidad dio espacio a la contingencia, la contingencia terminó por cederlo a una necesidad aún más letal. El gobierno podría haber presentado otro menú de medidas fiscales en diciembre de 1999, pero optó, inducido por las expectativas de los financistas y por la naturaleza política e ideológica de su coalición, por buscar un equilibrio entre la obtención de reputación ante los actores financieros y la preservación de equidad en el esfuerzo de ajuste. El presidente podría no haber retaceado su apoyo a ese paquete inicial de medidas, o aún la reducción de salarios y jubilaciones de mayo de 2000, pero optó, movido por su lectura estratégica de la situación, por dejar al Ministro Machinea y al resto del gabinete librados a su suerte. El vicepresidente podría no haber renunciado, o podría haberlo hecho sin conservar a su partido dentro de la Alianza, pero optó, aferrado a su disposición —aunque decreciente— a cooperar con el presidente, por retirarse de manera ambigua y por continuar trabajando para influir sobre la marcha del gobierno —con lo cual reforzó la percepción presidencial de que operaba para reducir su poder y las expectativas negativas de la opinión pública, los actores financieros y los propios dirigentes políticos acerca de la marcha del gobierno—. Los organismos internacionales podrían no haber otorgado el “blindaje” financiero a fines de 2000 ni su refuerzo en agosto de 2001, pero optaron, convencidos de que negarse a ello podría precipitar una crisis financiera regional y lesionar la solvencia de algunas instituciones multilaterales y bancos de inversión de los países centrales, por mantener su apuesta por la continuidad de la convertibilidad —con lo cual contribuyeron a que los actores políticos y económicos domésticos sostuvieran su parte de esa apuesta—. El Ministro Cavallo podría no haber lanzado sus planes de competitividad y de convertibilidad ampliada ni implementado el “megacanje” de deuda en los modos y los tiempos en que lo hizo, pero optó, informado por su diagnóstico de los problemas del régimen económico y probablemente por su estilo proactivo, por elevar desde el comienzo la apuesta por la supervivencia de la convertibilidad —con lo cual reforzó inicialmente las expectativas de los ciudadanos menos informados y melló sin retorno las de quienes contaban con mayor y mejor información—. Los dirigentes del PJ y de la Alianza podrían no haber apoyado la Ley de Déficit Cero y sus complementos, o podrían haberlo hecho sin protestar ni descalificar sus contenidos, pero optaron, motorizados por las estrategias de supervivencia política indivi-

duales que habían sido inducidos a seguir por la reticencia del presidente a pagar los costos de la cooperación, por prestar una cooperación extremadamente acotada al gobierno y por dedicar el grueso de sus esfuerzos a elaborar propuestas y programas alternativos a los que el gobierno intentaba llevar a cabo —con lo cual profundizaron el aislamiento al que el gobierno parecía encaminarse por su cuenta y agravaron las expectativas negativas acerca de su capacidad de sobrevivir y de garantizar la continuidad de la convertibilidad—. El presidente podría no haber desarrollado una respuesta autista a los resultados electorales de octubre de 2001, ni haber presentado el 20 de diciembre de 2001 una oferta de cogobierno al PJ sin poner la totalidad del gabinete a su disposición, pero optó, aferrado a su visión estratégica, por ignorar los efectos que esos hechos implicaban para su propio poder político, con la expectativa de que los demás actores decidieran ignorarlos junto con él y colocaran la preservación de la continuidad institucional por encima del pago de los costos políticos y económicos del inminente colapso de la convertibilidad —con lo cual terminó de convencer a los actores políticos y económicos de que no podrían contar con él para una solución a la situación en donde ellos participaran de manera central—. La oposición, finalmente, así como algunos sectores de la UCR, podrían no haber estimulado o, respectivamente, permitido que se estimularan ciertos hechos de violencia, pero optaron por hacerlo, movidos por la certeza de que con ellos el gobierno pagaría todos los costos del colapso y el caos resultante abriría el margen de maniobra necesario como para que la salida de la convertibilidad, preferida y buscada a esta altura por numerosos actores políticos y económicos domésticos e internacionales, fuera una decisión inevitable.

Los argumentos esbozados en los párrafos precedentes no constituyen, desde ya, ni siquiera los preliminares de la versión definitiva de una interpretación política consistente de la crisis argentina, sino apenas los contornos de otra interpretación posible. Pero sí se proponen como ejemplos de la lógica que, como se ha intentado sostener en este artículo, debería organizar una interpretación consistente: una lógica según la cual no todo lo que acontece en la historia debe necesariamente suceder, pero todo lo que ocurre lo hace por algo. En esa compleja articulación de determinismo y contingencia, que aún resta especificar, la crisis argentina ha de encontrar tanto su singularidad como sus parecidos de familia.

## Bibliografía

- Bonasso, Miguel (2002). *El palacio y la calle*, Buenos Aires, Planeta.
- Bonvecchi, Alejandro (2002). “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión: Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”, en Novaro, Marcos (ed.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Broda, Miguel Ángel y Luis Secco (1997). “¿Caja de Conversión pura o un Banco Central con límites estrictos? Las ventajas de la flexibilidad durante la crisis del primer trimestre de 1995”, en Martirena-Mantel, Ana María, *Aspectos analíticos e históricos de la convertibilidad monetaria*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias.
- Dobry, Michel (1986). *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Faucher, Phillipe y Leslie Elliott Armijo (2003). “Currency Crises and Decisionmaking Frameworks: the Politics of Bouncing Back in Argentina and Brazil”, paper presentado al XXIV Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo.
- Graziano, Walter (2001). *Las siete plagas de la Argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Lewkowicz, Ignacio (2002). *Sucesos argentinos – notas ad hoc*, Buenos Aires, Lewkowicz y Asociados.
- Luhmann, Niklas (1998). “Los medios generalizados y el problema de la contingencia”, en *Teoría de los sistemas sociales (artículos)*, México D.F., Universidad Iberoamericana.
- Lukasiewicz, Jan (1998). *Aristotle’s Syllogistic from the Standpoint of Modern Formal Logic*, Oxford, Clarendon Press.
- Manzetti, Luigi (2003). “Political Manipulations and Market Reform Failures”, en *World Politics*, Vol. 55, Nº 3.
- Morales Solá, Joaquín (2001). *El sueño eterno. ascenso y caída de la Alianza*, Buenos Aires, Planeta.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Novaro, Marcos (2002a). “Lo evitable y lo inevitable de la crisis”, en Novaro, Marcos (ed.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Novaro, Marcos (2002b). “La alianza, de la gloria del llano a la debacle del gobierno”, en Novaro, Marcos (ed.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Palermo, Vicente (1995). “‘¡Síganme!’ La política de las reformas estructurales: el caso argentino (1989-1993)”, Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.

- Seoane, María (2002). *El saqueo de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Serrafero, Mario (2002). "Argentina: rebelión en el granero del mundo", en *Revista de Occidente*, N° 251, Abril de 2002.
- Sevares, Julio (2002). *Por qué cayó la Argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Tommasi, Mariano (2002a). *Crisis, Political Institutions, and Policy Reform – the Good, the Bad, and the Ugly*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Tommasi, Mariano (2002b). *Federalism and the Reforms of the 1990s*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, N° 25.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, Nueva York, Russell Sage Foundation-Princeton University Press.
- Waisman, Carlos (2003). "El default argentino: sus causas institucionales", en *Política y Gobierno*, Vol. 10, N°1.

### **Palabras clave**

Argentina - crisis de 2001 - instituciones - federalismo - partidos

### **Key words**

Argentina - 2001 crisis - institutions - federalism - parties

### **Abstract**

This article reviews the political interpretations of the 2001 crisis in Argentina produced within academia. It classifies these interpretations according to the explanatory principle they propose: institutions, actors, and their strategic interaction. It analyzes the contributions of each interpretation seeking to identify the combinations of determinism and contingency with which they craft their version of the facts. In balance, it proposes that all three types of interpretation offer deterministic visions of the crisis, in which the latter appears as a necessary outcome of the explanatory principles they invoke, rather than as a contingent event which might have occurred in some other way. The article concludes by offering an interpretive strategy that distinguishes the necessary from the contingent in the process leading to the 2001 crisis as an alternative to account for the singularity of the event.

# **Cuando perdemos la cabeza. La acefalía del ejecutivo en los sistemas presidencialistas de gobierno: Argentina en perspectiva comparada\***

MARIO RICARDO MAURICH

UADE / UB / UBA

mrmaurich@ciudad.com.ar

*De las características que definen al sistema de gobierno presidencialista, la prescripción constitucional de un mandato de duración limitada y fijo para el titular del Poder Ejecutivo es la preponderante. Aquí analizaremos en qué medida se cumplió con la prescripción mencionada en situaciones de acefalía total, es decir, cuando presidente y de haberlo el vicepresidente no pueden desempeñar las funciones del cargo. Nuestra hipótesis de trabajo apunta a demostrar que en función de tal prescripción, en situaciones de vacancia total de dicha titularidad; activados los mecanismos previstos por la Constitución, quien asuma la presidencia debe obligatoriamente completar el período de quien lo ha dejado vacante. Esta afirmación se justifica en las características lógicas del sistema que tiene como base las prescripciones constitucionales. Partiendo del caso argentino y a través de un control comparado de los casos de sistemas presidencialistas en toda América, analizaremos cómo las distintas constituciones prevén las posibilidades de acefalía total y en qué medida se ajustaron los comportamientos de los principales actores político-institucionales a la prescripción de un mandato de duración limitada y fijo, en aquellos casos en los que se dio efectivamente la acefalía total.*

*La política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución. Ella no es sino el arte de conducir las cosas de modo que se cumplan los fines previstos por la Constitución.*

Juan Bautista Alberdi, Bases y puntos de partida  
para la organización política de la República Argentina

---

\* Versión revisada del ensayo presentado al VI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 5 al 8 de noviembre de 2003. El autor agradece los comentarios de Emilio Saguir, Mónica C. Yriart y Héctor Noejovich.

## I. Introducción

Cabe recordar que uno de los criterios para distinguir los distintos tipos de sistemas de gobierno democrático es el que los diferencia en función de quién y cómo se elige al titular del Poder Ejecutivo, cuánto dura éste en el cargo, y quién forma gobierno y de qué y quién depende su duración y estabilidad<sup>1</sup>. En este sentido, la peculiaridad del sistema de gobierno presidencialista radica en que el titular del ejecutivo, elegido a través de elección popular, es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno; posee un mandato de duración limitada y fijo, y es él quien designa al gabinete de gobierno dependiendo la duración y estabilidad del mismo de su discrecionalidad<sup>2</sup>.

Esta peculiaridad de unificar en un único cargo con un mandato de duración limitada y fijo —el de presidente— ambas jefaturas, hace que el problema de la continuidad del gobierno en situaciones de acefalía total se convierta en una aparente paradoja institucional para el sistema presidencialista. Más aún si tal situación se presenta en contextos de graves y profundas crisis (socioeconómicas, políticas o de otro tipo).

Luego de la renuncia de Fernando De la Rúa a la primera magistratura tras las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, y sin contar con un vicepresidente que lo sucediera —Carlos “Chacho” Álvarez había hecho lo propio presentando su renuncia a la vicepresidencia el 7 de octubre de 2000—, se activaron los mecanismos de la Ley de Acefalía. Mediando éstos y luego de cuatro presidentes provisionales que se sucedieron en el término de catorce días, Eduardo Duhalde, senador nacional por la provincia de Buenos Aires, ocupó finalmente el tanpreciado sillón de Rivadavia. A pesar de que al asumir el cargo el 2 de enero de 2002 se anunció que el nuevo presidente terminaría el mandato inconcluso, poco tiempo después se dio a conocer la decisión del nuevo presidente de renunciar anticipadamente a la primera magistratura y entregar el gobier-

---

<sup>1</sup> Esta connotación está más o menos explícita en Sartori (1994).

<sup>2</sup> Por el contrario, en los sistemas parlamentaristas la titularidad del ejecutivo descansa en la jefatura de gobierno, que es elegida por el legislativo y cuya estabilidad y la de su gobierno dependen del apoyo y confianza que los sustente desde la asamblea. Mientras que la jefatura de Estado, en estos sistemas, descansa en personajes que reinan pero no gobiernan (un rey —monarquías parlamentarias—, o un presidente —repúblicas parlamentarias—). En sistemas semipresidencialistas ambas jefaturas también descansan en distintos cargos, pero a diferencia del sistema anterior, el jefe de Estado es elegido popularmente por un período fijo y, por lo tanto, en cuanto a sus funciones no es una mera figura decorativa. Para la diferencia a este respecto entre parlamentarismo y semipresidencialismo ver Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1994).

no a un nuevo presidente. Los acontecimientos que se desarrollaron entre la renuncia de Fernando De la Rúa y el anuncio de Eduardo Duhalde de que renunciaría el 25 de mayo de 2003, enmarcaron una paradoja que puede ser expresada de la siguiente manera: ¿el nuevo presidente debía terminar el mandato de cuatro años del presidente De la Rúa o lo era interinamente y debía convocar a elecciones anticipadas para elegir un nuevo presidente? Si se llamaba a elecciones, el nuevo presidente elegido, ¿debía terminar el mandato del presidente renunciante o inauguraba un nuevo período?

Creemos que este problema es sólo aparente, ya que en función de la prescripción<sup>3</sup> del mandato de duración limitada y fijo para el cargo de presidente, en situaciones de vacancia total de dicha titularidad, y activados los mecanismos previstos constitucionalmente para tales situaciones, quien asuma la presidencia debe obligatoriamente completar el período de quien lo ha dejado vacante. Esta afirmación se justifica en las características lógicas del sistema que tienen como base las prescripciones constitucionales.

En este ensayo analizaremos en qué medida la prescripción constitucional de un mandato de duración limitada y fijo —característica a juicio de varios autores, particularmente Juan Linz (1988)<sup>4</sup>, distintiva y problemática del sistema presidencialista de gobierno—, se ha respetado en situaciones excepcionales tales como la de acefalía total. En este sentido, y a través de un control comparado de los casos de presidencialismo en toda América, evaluaremos cómo las distintas constituciones han previsto la posibilidad de tal situación; y, cómo se han ajustado a lo que las fórmulas prescriptivas marcan lo que operativamente los actores políticos han desempeñado en aquellos casos en los que el Poder Ejecutivo ha quedado acéfalo. Desde una perspectiva neoinstitucional abordaremos el estudio principalmente del caso argentino, particularmente la posición del Congreso en lo que se refiere a la reglamentación del artículo 75, hoy 88 de nuestra Constitución Nacional.

## **II. Neoinstitucionalismo y lógica jurídica: la Constitución como base axiomática del sistema político democrático**

En su clásica obra *Teoría de la Constitución*, Karl Loewenstein (1982: 149) planteaba que las constituciones se han convertido en un dispositivo

---

<sup>3</sup> Aclaremos que el concepto de prescripción es utilizado a lo largo de este ensayo no en el sentido de la heurística jurídica, es decir, como algo que se ha perdido o ha mermado por el transcurso del tiempo, sino en el sentido de preceptuar, ordenar, determinar o mandar una cosa.

<sup>4</sup> La versión revisada y más completa de dicho trabajo se encuentra en Linz y Valenzuela (1997).

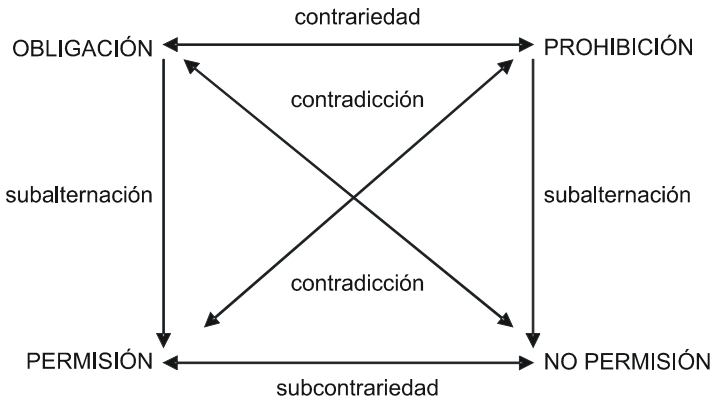
fundamental para controlar por parte de los destinatarios del poder, el uso del poder por parte de los detentadores del poder. Siguiendo esta perspectiva, el neoinstitucionalismo observa que, si bien las instituciones políticas de gobierno siguen siendo estructuras que tienen la capacidad de limitar las elecciones a un determinado menú de opciones en lo que a herramientas fijadas constitucionalmente para gobernar se refiere y poseen mecanismos para asegurar su cumplimiento (North, 1986 y 1995), dicho menú, al conjugarse con los recursos propios de los actores, abre la posibilidad de diferentes escenarios, aun dentro de la misma fórmula prescriptiva.

Ahora bien, aun en este enfoque las instituciones políticas de gobierno se constituyen en fuertes y poderosos constreñimientos a la acción de los actores políticos individuales y colectivos. Las constituciones son la base prescriptiva sobre la que se estructura todo el aparato político, rigiendo y limitando el juego político institucional. En este sentido, el mencionado aparato que se constituye en reglas de juego institucionalizadas debe mantener cierta correspondencia lógica con la Constitución como base del sistema. En 1951, Georg Henrik von Wright (1979) comenzó a divulgar a través de diversas publicaciones sus trabajos sobre la lógica deóntica. Ésta, al igual que la lógica proposicional sobre el discurso general o la aritmética sobre los cálculos matemáticos, permite un control formal sobre los sistemas normativos jurídicos. Es decir, este tipo particular de lógica de conceptos normativos tales como permisión, prohibición y obligación, se ocupa de analizar las distintas posibles relaciones que se establecen entre estos conceptos en el marco de un sistema articulado y así cumplir con la completitud, coherencia e independencia que lo caracterizaría como sistema lógico. Dicho esquema lógico puede ser graficado como en la Figura 1, denominado cuadro de las modalidades deónticas.

En este sentido, las constituciones serían un conjunto de normas jurídicas independientes a partir de las cuales se estructura, a través de una cadena de subordinación, la validez de todo el sistema jurídico y político, y se sientan ciertos principios y valores a los que se deben ajustar las normas que integran dicho sistema y las acciones de los actores en juego. Esto se condice con la pretensión de que las instituciones políticas de gobierno, en tanto reglas de juego, aseguren un bajo nivel de incertidumbre en las interacciones humanas haciendo previsible cierto número de comportamientos al ajustarlos a un patrón de referencia con carácter prescriptivo (North, 1995). Las constituciones han intentado reglar toda la gama de posibilidades en lo que a acciones humanas y situaciones que se le pueden presentar al hombre se refiere. De esta forma, las técnicas constitucionales que desde el siglo XVIII están detrás de las constituciones formales, han intentado



**Figura 1**  
Cuadro de modalidades deónticas



Fuente: Elaboración del autor.

llevar al plano político los principios de certidumbre de la física newtoniana (Maurich, 1988). El aporte del neoinstitucionalismo a la moderna ingeniería constitucional ha apuntado a brindar mayores posibilidades de reducción de la incertidumbre a través de la consideración de ciertas pautas de conducta institucionales no formales que deben ser tomadas en cuenta en pos de asegurar una mayor estabilidad democrática *vis-a-vis* un aumento de la calidad de dichos regímenes (Sartori, 1994).

### III. Acefalía, Constitución y lógica deóntica.

#### Lo que las normas mandan en 19 presidencialismos americanos

La prescripción constitucional de un mandato de duración limitada y fijo, como dijimos al comienzo del trabajo, es una característica común a todos los presidencialismos. Esta característica definitoria de dichos sistemas de gobierno abre una serie de posibilidades que no han escapado al intento de previsión y por lo tanto regulación dentro del sistema<sup>5</sup>. En este caso particular, la posibilidad que nos interesa analizar es la acefalía del Poder Ejecutivo.

<sup>5</sup> De hecho, respecto a las características prescriptas sobre tipo y duración del mandato, las posibilidades que se han abierto y problematizado se refieren a: a) si se permite o no reelección inmediata, y si se lo permite, cuántas veces; y b) cuáles son los mecanismos sucesorios en caso de acefalía. Para la opción a), ver el excelente trabajo de Serrafero (1997).

El concepto de acefalía connota una situación en la cual el Poder Ejecutivo, que es unipersonal, queda sin cabeza, sin titular. Esto ocurre cuando el ejecutivo, por distintas causas, se queda sin presidente; o si lo hay, éste no puede ejercer sus funciones. Esta situación puede ser transitoria y temporaria, o permanente y definitiva. En el primer caso, existe un sucesor inmediato, establecido constitucionalmente; y una vez que asume el cargo, o desaparecen las causas que impedían que el presidente ejerciera el cargo, o desaparece la vacancia. En el segundo caso, el presidente y su o sus sucesores inmediatos, están afectados por causales de acefalía; lo que implica que se debe recurrir a mecanismos especiales, también establecidos constitucionalmente, para cubrir la vacancia presidencial.

Aquí nos interesa analizar qué sucede cuando la vacancia de la presidencia es permanente y definitiva, que encuadra lo que hemos denominado acefalía total, en relación con la prescripción constitucional del mandato de duración limitada y fijo. El primer caso ha sido analizado comparativamente y de manera pormenorizada en otros excelentes trabajos sobre lo que se ha denominado analíticamente como la sucesión del vicepresidente<sup>6</sup>. En este sentido, analizaremos cómo las distintas constituciones presidenciales en toda América han previsto esta situación y qué soluciones han determinado a la misma, ya que bajo una misma categorización —la acefalía— existen distintos arreglos institucionales<sup>7</sup>.

En una primera aproximación, podemos agrupar las soluciones institucionales en función de su:

- Resolución temporal, a) inmediata, es decir, se establece quién sucede definitivamente al presidente; o, b) mediata, es decir, que provisoriamente alguien ocupa el cargo hasta que se elija a quién definitivamente lo ejercerá; y,
- Canal de instrumentación, c) si la misma está explicitada en el texto constitucional; o, d) si éste último, delega al órgano legislativo la responsabilidad de la solución del mismo a través de la sanción de una ley.

De la combinación de estas posibilidades podemos obtener los distintos tipos de soluciones que hemos encontrado en las constituciones presidenciales americanas:

1) Inmediata presente en el texto constitucional (a + c);

---

<sup>6</sup> Sobre este tema ver Serrafiero (1999).

<sup>7</sup> Hemos tomado las constituciones presidencialistas de diecinueve países que al momento de esta investigación poseían gobiernos civiles elegidos popularmente.

- 2) Inmediata establecida por ley del órgano legislativo (a + d);
- 3) Mediata presente en el texto constitucional (b + c);
- 4) Mediata establecida por ley del órgano legislativo (b + d);
- 5) Inmediata o mediata establecida en el texto constitucional (a ó b + c), y;
- 6) Inmediata o mediata establecida por ley (a ó b + d).

En la primera solución (a + c), el texto constitucional establece el orden de sucesión en casos de acefalía total marcando el carácter permanente de dicha asunción. En la segunda (a + d), el texto constitucional establece un orden de sucesión provisional dejando la elección del ocupante permanente para otra instancia posterior. La tercer solución (b + c), implica que el texto constitucional delega en el órgano legislativo la responsabilidad de dictar una ley que establezca el orden de sucesión de carácter permanente. La cuarta (b + d), el texto constitucional delega al órgano legislativo la responsabilidad de ordenar por ley un orden de sucesión provisorio y el mecanismo a través del cual se suplirá la vacancia de forma permanente. En la quinta (a ó b + c), el texto constitucional establece que, según el caso, quien asuma el cargo lo hace en forma definitiva o provisorio y en este último caso establece la elección de quien ocupará el cargo de manera permanente para una posterior instancia. En la sexta y última (a ó b + d), el texto constitucional delega al órgano legislativo la responsabilidad de dictar una ley que, según el caso, establezca quién ocupará el cargo de forma

**Cuadro 1**

Instrumento de la solución	Tiempo y cualidad de la solución		
	Sucesión inmediata (a)	Sucesión mediata (b)	Combinación de inmediata y mediata (a ó b)
Especificación constitucional (c)	Honduras 1982 Nicaragua 1987 Costa Rica 1949 Colombia 1991 Paraguay 1992 Uruguay 1967	México 1917 Guatemala 1985 El Salvador 1983 República Dominicana 2002 Venezuela 1999 Ecuador 1979 Brasil 1988 Perú 1993 Chile 1980	Bolivia 1967 Panamá 1972
Ley (d)	Estados Unidos de América 1787	Argentina 1853/1994	-

Fuente: Elaboración del autor.

permanente o provisoria, y en este último caso también los mecanismos a través de los cuales se elegirá a quien lo cubra de manera permanente. En el cuadro siguiente, podemos apreciar la distribución de los países americanos presidencialistas en función de la caracterización recién mencionada.

Como puede observarse en el Cuadro 1, siete de las diecinueve constituciones presidencialistas han prescripto soluciones definitivas al problema, seis en el mismo texto constitucional y una a través de una ley (un 37 por ciento del total). Mientras que once (diez en la misma Constitución y una a través de ley, el 53 por ciento) optaron por algún tipo de solución mediada. Y sólo dos casos (un 10 por ciento) que establecieron una u otra solución según sean las circunstancias. Podríamos decir que aquellos casos que optaron por una solución definitiva han intentado reducir al mínimo las posibilidades de incertidumbre causadas por acefalías permanentes y definitivas. Mientras que en los otros casos al instituir soluciones mediadas o combinadas han dejado abierta la posibilidad de posibles conflictos al dar margen a la incertidumbre lógica en cualquier proceso de selección.

Las soluciones mediadas por un ocupante provisorio en sus dos modalidades como las que combinan en función de la ocasión, implican diversos tipos de arreglos institucionales a través de los cuales se elegirá a quien permanentemente ejercerá la primera magistratura. Los tipos encontrados, pueden ser agrupados en función de:

- A quién le cabe la responsabilidad de elegir y con qué procedimiento, que puede ser, a) al propio órgano legislativo; o, b) al electorado.
- La d) existencia o e) no de especificaciones temporales en cuanto a cuándo se produce la acefalía total. Este tipo de especificación influye en la determinación de a quién le cabe la responsabilidad de elegir y con qué mecanismo.

En función de tales parámetros, podemos tener las siguientes combinaciones:

- 1) es el órgano legislativo quien debe elegir al sucesor definitivo según cuánto tiempo ha pasado del inicio del mandato o cuánto falte para su término (a + c);
- 2) es siempre el órgano legislativo quien elige al sucesor definitivo no importando cuándo se ha producido la vacancia (a + d);
- 3) es el electorado quien debe elegir al sucesor definitivo según cuánto tiempo ha pasado del inicio del mandato o cuánto falte para su término (b + c); y

4) es el electorado quien elige al sucesor definitivo no importando cuándo se ha producido la vacancia (b + d).

Por lo tanto, podemos reagrupar los países presidencialistas que habiéndose producido la vacancia total del ejecutivo median la solución definitiva al problema de la siguiente forma:

**Cuadro 2**

Especificación temporal	Responsable de la elección	
	Órgano legislativo (a)	Electorado (b)
Sí (c)	Brasil Chile México	Brasil Bolivia Chile México Panamá Venezuela
No (d)	Argentina Ecuador El Salvador Guatemala República Dominicana	Perú

Fuente: Elaboración del autor a partir del análisis de los textos constitucionales.

Es interesante hacer notar que en estos casos donde hay un ocupante provisorio el principio que prevaleció para determinar quién ocupará definitivamente el cargo es el de la elección. En un único caso, el de Perú, es el electorado el que siempre elige al sucesor que llenará la vacante. Mientras que en cinco casos (Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana) es el legislativo el que siempre elige al sucesor. Los tres casos de Brasil, Chile y México según el momento en el que se produce la acefalía elegirá el legislativo o el electorado. En los casos de Bolivia y Panamá (los dos únicos casos que combinan la solución inmediata y mediata), si la acefalía se produce en los tres primeros años de los respectivos mandatos, es al electorado a quien le corresponde elegir al sucesor. En el caso de Venezuela, es el electorado quien elige al sucesor siempre que la acefalía se produzca dentro de los cuatro primeros años del mandato.

#### IV. Lo que los actores interpretan y hacen a partir de lo que las normas mandan

El aspecto, a nuestro parecer, más importante es distinguir los casos en los cuales el texto constitucional o la ley que el órgano legislativo dicte a efectos de lo que la Constitución prescribe, explicita que habiéndose producido la acefalía total, quien asuma de forma permanente la presidencia debe obligatoriamente terminar el mandato inconcluso. En el Cuadro 3, podemos apreciar como se agrupan los distintos países en función de este tema:

**Cuadro 3**

Constituciones según expliciten o no la obligación del cumplimiento del mandato fijo en casos de acefalía presidencial total

Forma de instrumentación de la solución de la acefalía	Existencia de la explicitación	
	Sí	No
Especificación constitucional	El Salvador Guatemala Honduras Bolivia Chile Ecuador México Nicaragua Panamá Paraguay Brasil Venezuela	Costa Rica Colombia Perú Uruguay República Dominicana
Especificación en ley	-	Argentina Estados Unidos de América

Fuente: Elaboración del autor a partir del análisis de los textos constitucionales.

Como puede observarse en este último cuadro, doce de los diecinueve países presidencialistas de América explicitan constitucionalmente la consecuencia lógica de la prescripción de un mandato de duración limitada y fijo: la cual es que, en situaciones de acefalía total, cualquiera sea el mecanismo a través del que se suple la vacancia total del ejecutivo, el nuevo presidente debe terminar el período iniciado por su antecesor. Los otros siete casos, no explicitan ni en el texto constitucional o ley correspondiente dicha prescripción. Sin embargo, la inexistencia de la misma no implica, en términos lógicos, que se pueda faltar al mandato. Si se lo hiciera se estaría faltando a una norma e idea que define al sistema de gobierno como tal.

***IV.1. La acefalía en Estados Unidos de América.  
Cuando lo urgente se ajusta a lo necesario***

Algunos autores han atribuido la supervivencia por más de doscientos años de la Constitución presidencialista estadounidense a factores paraconstitucionales (Riggs, 1988) o variables contextuales (Sartori, 1994). Otros, yendo más allá, recomiendan la remoción de ciertos límites a la democracia presentes en la propia Constitución (Dahl, 1993 y 2003). Sin embargo, no hay que desestimar los incentivos institucionales creados por esta bicentennial norma en cuanto a la posibilidad de reducir las incertidumbres que pueden presentarse en escenarios y situaciones inciertos. En este sentido, a pesar de que las normas sancionadas por el Congreso para situaciones de posible acefalía total no han prescripto explícitamente la fidelidad al mandato de duración limitada y fijo, y que nunca se ha presentado históricamente tal situación, las interpretaciones sobre dicho tema no se apartan de lo que la Constitución manda.

La Constitución sancionada en Filadelfia en 1787 prescribió en su artículo 2, sección 1, párrafo 1: “Se confiará el Poder Ejecutivo al presidente de los Estados Unidos de América. Éste ejercerá sus funciones por un término de cuatro años, y se le elegirá, junto con el vicepresidente, que también desempeñará su cargo por el mismo término (...)”. Y agrega en el párrafo 6 del mismo artículo y sección: “En caso de remoción, muerte o renuncia del presidente, o de incapacidad para desempeñar las funciones de su cargo, le sucederá el vicepresidente; en caso de remoción, muerte, renuncia o incapacidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso dispondrá por medio de una ley quién desempeñará la presidencia; este funcionario, ejercerá el cargo hasta que cese la incapacidad o se elija un presidente”. Como puede apreciarse, en el texto de la norma se delegaba al Congreso la responsabilidad de establecer quién debía cubrir la vacancia del ejecutivo en caso de que faltase quién lo sucedía en forma inmediata. Por lo tanto en 1792, durante la primera presidencia de George Washington, el Congreso sancionó la “*Presidential Succession Act*” que establecía que en casos de falta total del presidente y vicepresidente, el que seguía en el orden de sucesión era el presidente *pro tempore* del Senado (el senador que preside el Senado cuando no está el vicepresidente para hacerlo); y a este, lo hacía el *Speaker of the House* (es decir, el que preside la Cámara de Representantes) (Acta de Sucesión Presidencial, 1792, art. 1, sec. 3, par. 4-5).

En 1886, durante la presidencia de Grover Cleveland, el Congreso de Estados Unidos modificó el orden de sucesión a los miembros del gabinete

del presidente. El argumento en el que se basó tal cambio era que los legisladores no tenían experiencia ejecutiva (Acta de Sucesión Presidencial, 1886). Durante la presidencia de Harry Truman, en 1948 se promulgó la “*Presidential Succession Act*” de 1947 (Acta de Sucesión Presidencial, 1947, 3 U.S.C. , sec. 9), en la que nuevamente se cambió el orden de sucesión, esta vez combinando los sistemas de las leyes anteriores. De esta forma, el orden de sucesión establecido era el siguiente: vicepresidente, presidente *pro tempore* del Senado, *House Speaker*, y los miembros del gabinete presidencial en un orden establecido. En 1967, durante la presidencia de Lindon B. Johnson y a través de la Enmienda XXV, se especificó el orden de sucesión para el caso de que el vicepresidente muriese o fuera inhabilitado por discapacidad estando el presidente en funciones, o siendo inhabilitado el presidente y estando en funciones el vicepresidente<sup>8</sup>.

#### ***IV.2. La acefalía del Poder Ejecutivo en la República Argentina***

El análisis de los procesos político-legislativos a través de los cuales en nuestro país se dio cobertura normativa a la posibilidad de acefalía total por vacancia permanente y definitiva de los cargos de presidente y vicepresidente, debe ser analizado en función de los distintos y diferentes momentos políticos e institucionales que enmarcaron dichos procesos. También deben analizarse los contextos en los cuales se produjo la aplicación de dichas normas y la interpretación que los actores hicieron de las mismas. De esta forma, se podrá entender más claramente su accionar particular. A continuación intentaremos llevar adelante esta tarea.

##### ***IV.1.1. Momento institucional I: origen, antecedentes y aplicación de una ley centenaria, la Ley N° 252***

En 1853, la Convención Constituyente sancionó la Constitución de la Confederación Argentina, que en su artículo 72 decía: “En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la nación. En caso de destitución, muerte, dimisión ó inhabilidad del presidente y vicepresidente de la nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”. Cuando en 1860 se aprobaron las

---

<sup>8</sup> Enmienda XXV, del 10 de febrero de 1967.



reformas hechas por la Convención Reformadora *ad hoc* en la ciudad de Paraná, el mencionado artículo pasó a tener el número 75 perdurando en su contenido hasta la actualidad, pero nuevamente con cambio de número (ahora artículo 88) a partir de la reforma de 1994. Es interesante hacer notar que en los procesos de sanción y reforma nombrados nunca se discutió el contenido del artículo, perdurando su forma original que recogía los antecedentes coloniales, nacionales y provinciales precedentes, como el de la Constitución estadounidense. Esto puede apreciarse en que en el libro de actas de la Convención Constituyente de 1853 dice: “Puesto a votación el artículo 69, fue aprobado unánimemente, así como los artículos 70, 71 y 72” (Rodríguez Villar, 1937)<sup>9</sup>.

Así, nuestros constituyentes se apartaron del modelo planteado por Juan Bautista Alberdi en sus bases (Alberdi, 1979), donde en el artículo 81 del Proyecto de Constitución decía: “En caso de muerte, dimisión o inhabilidad del presidente de la confederación, será reemplazado por el presidente del Senado, con el título de vicepresidente de la confederación, quien deberá expedir inmediatamente, en los primeros casos, las medidas conducentes a la elección de nuevo presidente, en la forma que determina el artículo anterior”. Al hacer esto, se estableció un mecanismo que daba la responsabilidad al Congreso de reglamentar por ley el artículo 75, al igual que el modelo estadounidense. Sin embargo, los hechos políticos que enmarcaron la renuncia del presidente Derqui y la posterior designación de Mitre como Gobernador de Buenos Aires con atribuciones anexas al Poder Ejecutivo nacional, no permitieron el cumplimiento de lo prescripto por la Constitución de 1853-1860<sup>10</sup>. Asumida la presidencia el 12 de octubre de 1862, luego de las elecciones que encumbran a la primera magistratura, Mitre inicia su gestión.

La muerte del Vicepresidente Marcos Paz, el 2 de enero de 1868, mientras estaba a cargo del Poder Ejecutivo por encontrarse Mitre en el frente de la guerra contra Paraguay, obligó a acelerar el trámite legislativo sobre la reglamentación del artículo 75 que se había iniciado en julio de 1866. De esta forma, el Congreso sancionó el 19 de septiembre de 1868 la Ley N° 252 que establecía un orden de sucesión provisorio (según el artículo primero de la mencionada ley) en casos de acefalía por falta de presidente y vicepresidente, el Poder Ejecutivo sería desempeñado por el presidente provisorio

---

<sup>9</sup> Tampoco en la Convención Reformadora de 1860 se dio importancia al fondo de este artículo, ver Reforma Constitucional de 1860 (1961).

<sup>10</sup> Sobre este interesante período de nuestra historia ver Rodríguez Villar (1937) y Rebollo Paz (1949).

del Senado, seguido por el presidente de la Cámara de Diputados, y en última instancia por el presidente de la Suprema Corte de Justicia), y la obligación una vez asumido el cargo de llamar en un término de treinta días a elecciones generales para cubrir definitivamente ambos cargos. La mencionada ley fue utilizada solamente en dos ocasiones.

Por la renuncia del Vicepresidente de Arturo Frondizi, Alejandro F. Gómez, en 1958, el primero en el orden de sucesión de acuerdo a la Ley de Acefalía N° 252, era el Presidente Provisional del Senado, José María Guido. Cuando el 29 de marzo de 1962, el presidente de la nación fue obligado a dejar el cargo por un pronunciamiento militar, se acordó una salida legal merced a la mencionada ley. Sin embargo, lo que el texto de la misma prescribía no fue cumplido, merced un “acuerdo-compromiso” firmado entre el nuevo presidente provisorio y los comandantes en jefe de las tres fuerzas armadas. Por lo tanto no se llamó a elecciones presidenciales sino hasta 1963<sup>11</sup>, y el presidente provisorio terminó el mandato de Frondizi.

En 1973, el recién Presidente electo Héctor J. Cámpora y su Vicepresidente Vicente Solano Lima, renunciaron luego de 48 días de gobierno para generar la acefalía del Poder Ejecutivo y así llamar a elecciones presidenciales en las que Perón pudiera presentarse. De esta forma, asumió la presidencia provisionalmente Raúl A. Lastiri, Presidente de la Cámara de Diputados por encontrarse vacante la presidencia provisional del Senado. Y, habiéndose llamado a elecciones dentro de lo que marcaba la ley, el 12 de octubre de 1973 asume la presidencia de la nación Juan D. Perón. Sin embargo, en este último caso tampoco quedaba claro si Perón debía terminar el mandato iniciado por Cámpora el 25 de mayo de 1973 o había iniciado uno nuevo la fecha de su asunción al cargo.

#### ***IV.2.2. Momento institucional II: a la búsqueda de un salvataje.***

##### ***La sanción de una nueva ley de acefalía presidencial, la Ley N° 20.972***

El primero de julio de 1974 fallece Juan D. Perón y asume la presidencia la Vicepresidente María Estela Martínez de Perón. A mediados de 1975, el Poder Ejecutivo a cargo de la Presidente María Estela Martínez de Perón envía al Congreso un proyecto de ley para que se sancione una nueva ley de acefalía. Ingresado por la Cámara de Senadores, el proyecto ejecutivo fue remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales. El mismo apuntaba, entre otros temas, a un interinato por

---

<sup>11</sup> Al respecto ver Rodríguez Lamas (1990).

parte del gabinete presidencial. Esto, junto con la convicción de que “ (...) se trata de una materia privativa, en principio, del Congreso de la Nación”, hizo que el vicepresidente de la mencionada comisión, el Senador por la Capital Federal Fernando De la Rúa afirmara que se “(...) prescindió en absoluto de ese proyecto de ley, (...)” por considerarlo “inoficioso”<sup>12</sup>. Así, en la reunión 15<sup>a</sup> del 8 de julio de 1975, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad, en base al elaborado por dicha comisión, el Proyecto de Ley de Acefalía que pasó a la cámara revisora<sup>13</sup>.

El 10 de julio de 1975 ingresa desde la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Acefalía con media sanción, siendo remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la misma. Dicha comisión despachó un dictamen de mayoría que por unanimidad aconsejaba la sanción del proyecto proveniente de la cámara de origen. Tras largas exposiciones por parte de varios diputados, la Cámara de Diputados —con 152 diputados presentes, sobre un total de 243—, sancionó sin modificaciones, en la reunión 16<sup>a</sup> del 11 de julio de ese año, el proyecto de Senadores, tras una votación en general afirmativa y una particular sobre los artículos 1, 2 a 7 y 8.

De esta forma, se sancionó la Ley N° 20.972 con el siguiente texto:

Art. 1.— En caso de acefalía por falta de presidente y vicepresidente de la nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente en primer lugar por el presidente provisorio del Senado, en segundo por el presidente de la Cámara de Diputados y a falta de estos, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, hasta tanto el Congreso, reunido en Asamblea, haga la elección a que se refiere el art. 75 de la Constitución.

Art.2.— La elección, en tal caso, se efectuará por el Congreso de la Nación, en Asamblea que convocará y presidirá quien ejerza la presidencia del Senado y que se reunirá por imperio de esta ley dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al hecho de acefalía. La Asamblea se constituirá en primera convocatoria con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara que la componen. Si no se logra ese quórum, se reunirá nuevamente a las cuarenta y ocho horas siguientes, constituyéndose en tal caso con simple mayoría de los miembros de cada cámara.

Art. 3.— La elección se hará por mayoría absoluta de los presentes. Si no se obtuviere esa mayoría en la primera votación se hará por segunda vez, limitándose a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor

<sup>12</sup> Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo IX, 1975, p. 1193.

<sup>13</sup> La discusión completa sobre este tema, puede leerse en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo IX, 1975, p. 1187-1206.

numero de sufragios. En caso empate, decidirá el presidente de la asamblea votando por segunda vez. El voto será siempre nominal. La elección deberá quedar concluida en una sola reunión de la Asamblea.

Art. 4.— La elección deberá recaer en un funcionario que reúna los requisitos del art. 76 de la Constitución Nacional, y desempeñe alguno de los siguientes mandatos populares electivos: senador nacional, diputado nacional o gobernador de provincia.

Art. 5.— Cuando la vacancia sea transitoria, el Poder Ejecutivo será desempeñado por los funcionarios indicados en el art. 1 y en ese orden, hasta que resuma el titular.

Art. 6.— El funcionario que ha de ejercer el Poder Ejecutivo, en los casos del art.1 de esta ley, actuará con el título que le confiere el cargo que ocupa, con el agregado “en ejercicio del Poder Ejecutivo”. Para el caso del art. 4, el funcionario designado para ejercer la presidencia de la república deberá prestar el juramento que prescribe el art. 80 de la Constitución Nacional ante el Congreso y, en su ausencia, ante la Suprema Corte de Justicia.

Art. 7.— Derógase la Ley N° 252 del día 19 de septiembre de 1868.

Como puede apreciarse, esta ley mantiene el orden de sucesión establecido por la vieja Ley N° 252 para los casos de vacancia temporal de la presidencia por falta de presidente y vicepresidente. Y agrega un mecanismo para los casos de vacancia permanente y definitiva por falta de presidente y vicepresidente, en el cual asegura la continuidad institucional por el orden prescripto, en primer término; y donde el Congreso, en una segunda instancia, recupera el lugar que el artículo 75 de la Constitución de 1853-1860 le otorga en cuanto a determinar qué funcionario público debe hacerse cargo de la presidencia. En lo que respecta a la ausencia de una prescripción explícita en el texto de la norma sobre la duración del mandato del presidente elegido por la Asamblea Legislativa debemos hacer una aclaración. Existieron varios proyectos anteriores al considerado proveniente del Senado, iniciados por los diputados Viale, Moral, Monsalve, Cárdenas, y Porto. Los mismos son incluidos en el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales presentado por el miembro informante de la misma, el diputado Auyero, en la discusión del 11 de julio. Particularmente el del diputado Viale hacía referencia a la problemática de la terminación del mandato: “(...) la actual integración de los poderes de gobierno se ha efectuado en forma simultánea y que, de igual modo, habrá de producirse su renovación a la expiración de los actuales mandatos, circunstancia que ocurrirá el 25 de mayo de 1977”. “Precisamente, ante esta singularidad, si en el lapso que media hasta ese entonces sobreviniera la necesidad de efectuar una nueva

elección para cubrir los cargos de presidente y vicepresidente de la nación por acefalía del Poder Ejecutivo de acuerdo con la legislación vigente, reaparecería con todas sus connotaciones y complejidad política el hecho de si los funcionarios así electos lo serían para completar el período o para iniciar uno nuevo”<sup>14</sup>. El diputado Auyero, sobre este tópico aclara en la presentación del informe que si bien la ley no manifiesta explícitamente hasta cuando debe ocupar el cargo el funcionario elegido, el sentido que el legislador le ha dado es lo suficientemente claro y no deja lugar a interpretaciones equivocadas: es el Congreso el que debe imponer el límite dentro de lo que la Constitución establece<sup>15</sup>.

Ahora bien, para poder entender el sentido de esta ley, debemos interpretar las motivaciones de los actores en juego que influyeron en sus preferencias electivas al momento de legislar la mencionada ley. Como ya adelantamos, el Poder Ejecutivo había presentado un proyecto que fue desestimado por el Senado. Dicho proyecto fue motivado por la preocupación de los varios proyectos sobre enjuiciamiento político a la presidente María Estela Martínez de Perón<sup>16</sup>. Si los mismos prosperaban, al no haber vicepresidente que desempeñara el cargo mientras se resolvía la situación, ¿quién se haría cargo del ejecutivo? Al iniciar un proyecto que proponía la derogación de la Ley N° 252 y una continuidad del gobierno a cargo del gabinete presidencial, la posición de poder del Ministro de Bienestar Social, López Rega, estaba asegurada. Hay que recordar el enfrentamiento entre el Congreso en general, y ciertos sectores del justicialismo en particular, con la presidente y el poder detrás del trono<sup>17</sup>.

Por parte del Congreso en general, y de los legisladores de ambas cámaras en particular, la principal motivación fue por un lado evitar la posibilidad de que ciertos personajes del entorno presidencial sucedieran a la presidente en caso de que prosperaran los pedidos de juicio político. Por otro lado, y en este contexto, mantener la continuidad institucional de la recientemente recuperada democracia y evitar las posibilidades de quiebre. Esto puede apreciarse a lo largo de las intervenciones de los legisladores de ambas cámaras en el tratamiento y discusión de la Ley N° 20.972, y principalmente en la fórmula de votación de ambas cámaras, que aun habiendo representación de partidos dispares y que por largo tiempo habían llevado

---

<sup>14</sup> Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo IX, p. 1630.

<sup>15</sup> Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo IX, p. 1635.

<sup>16</sup> Sobre este particular ver Serrafiero (1997).

<sup>17</sup> Sobre este particular como uno de los elementos causantes del derrumbe institucional de las democracias, ver Linz (1988).

adelante un juego de política del adversario, por unanimidad sancionaron el proyecto que luego sería promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo. Lamentablemente el golpe militar del 24 de marzo de 1976 echó por tierra la posibilidad de tal continuidad.

***IV.2.3. Momento institucional III:  
¿a pesar de las normas? Cuando lo necesario deja lugar a lo urgente***

El 8 de julio de 1989, Raúl Ricardo Alfonsín, quien había asumido la presidencia de la nación el 10 de diciembre de 1983, y su Vicepresidente Víctor H. Martínez, renuncian seis meses y dos días antes de la finalización de su mandato, que debía completarse el 10 de diciembre de 1989. Esta situación abría el campo para la aplicación por primera vez de la nueva Ley de Acefalía N° 20.972 de 1975. Por lo tanto, debiera haber asumido provisoriamente el cargo el Presidente Provisional del Senado (el Senador E. Otero), o el Presidente de la Cámara de Diputados (el Diputado J. C. Pugliese), o el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (el juez J. S. Caballero). Acto seguido, el Congreso de la Nación constituido en Asamblea Legislativa y según el procedimiento establecido en la ley, debería haber elegido un ocupante definitivo al cargo presidencial entre los funcionarios públicos enumerados en la misma ley. Sin embargo, no fue así. Merced a un acuerdo en el que se estableció adelantar el traspaso de mando al recientemente Presidente electo en los comicios del 14 de mayo, Carlos Saúl Menem, éste asumió la primera magistratura el 9 de julio de ese año. Estas desprolijidades normativas podrían haberse evitado, y mantenido la coherencia constitucional en lo que al mandato de duración limitada y fijo se refiere, si dentro de lo que la ley de acefalía dicta se lo hubiera elegido como aquel que debía terminar el mandato inconcluso de Alfonsín. Esto es así desde que Menem calificaba dentro de las categorías explicitadas por la norma para ser elegido (era Gobernador Provincial de La Rioja). De esta forma, el 10 de diciembre de ese año, hubiera comenzado su propio mandato.

Con la renuncia de Fernando De la Rúa a la presidencia de la nación el 20 de diciembre de 2001, y habiendo quedado vacante la vicepresidencia con la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez a la vicepresidencia el 7 de octubre de 2000, se abrió nuevamente un capítulo de desprolijas interpretaciones sobre principios y mandatos constitucionales que son claros, como es el de un período presidencial de duración limitada y fijo. En esta oportunidad sí se aplicaron los mecanismos de la Ley N° 20.972. Tras la renuncia del primer mandatario, asume el Presidente Provisional del Senado, el justicialista

Ramón Puerta, quien convoca a la Asamblea Legislativa que con mayoría de su partido elige, el 23 de diciembre, al Gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá como presidente provisorio quien debía llamar a elecciones anticipadas en 60 días para elegir un presidente que terminara el mandato de De la Rúa. Esta situación fue el resultado de una interpretación de la ley condicionada por la interna del justicialismo. Como resultado del internismo del nuevo partido gobernante, este presidente duró tan sólo siete días, renunciando el 30 de diciembre junto con el presidente provisional del senado. Activados nuevamente los mecanismos de la ley de acefalía, El Presidente de la Cámara de Diputados, el justicialista Eduardo Camaño asume la presidencia provisionalmente y vuelve a convocar a la Asamblea Legislativa. Ésta elige el 31 de diciembre como nuevo presidente al Senador bonaerense Eduardo Duhalde, quien asume la presidencia el 2 de enero de 2002, supuestamente para terminar el mandato de Fernando De la Rúa hasta el 10 de diciembre de 2003.

Sin embargo, nuevamente no fue así. Varios fueron los factores que influyeron. El feroz internismo entre posibles candidatos para las próximas elecciones presidenciales nacionales en el marco de la profunda crisis socioeconómica que sobrevino a la salida de la convertibilidad. La crisis de los tradicionales partidos y de aquellos que conformaron la alianza que se terminó por derrumbar con la renuncia de De la Rúa, frente al “que se vayan todos”. El pedido de adelantamiento de las elecciones por distintos sectores políticos. Los desaciertos del gobierno frente a una crisis insospechada con varios flancos de conflicto. Esta problemática constelación llevó a que el Presidente Duhalde anunciara en julio de 2002 el adelantamiento para el 30 de marzo del siguiente año las elecciones para elegir nuevo presidente y su decisión de dejar el poder indefectiblemente el 25 de mayo de 2003. Esta decisión empeoró la situación desde que la interna del justicialismo se posicionó como problema de gobierno: ¿cuál sería el mecanismo para dirimir la interna y asegurar el traspaso a un nuevo presidente y gobierno justicialista? ¿Este nuevo presidente y su gobierno debían terminar el mandato de De la Rúa?

Aparentemente, la urgencia de un liderazgo legitimado por las urnas y la de asegurar la transición a un presidente justicialista se impuso por sobre la necesidad al respecto de los mandatos constitucionales y al sentido que los legisladores de 1975 dieron a la Ley N° 20.972. Esta necesidad y su satisfacción no era sólo una prioridad apoyada por el justicialismo, sino por varios y distintos actores políticos.

De esta forma, el 30 de noviembre de 2002, el Congreso modificó la Ley N° 20.972 a través de la sanción de la Ley N° 25.716. Esta modificación

apuntó principalmente a cubrir de legalidad la renuncia del Presidente Duhalde y permitir la asunción anticipada de quien ganase las elecciones, sin que se considerase dicho lapso hasta el 10 de diciembre como primer período. Así se agregó al artículo 4 de la ley de 1975: “En caso de existir presidente y vicepresidente de la nación electos, estos asumirán los cargos acéfalos. El tiempo transcurrido desde la asunción prevista en este artículo hasta la iniciación del período para el que hayan sido electos, no será considerado a los efectos de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Nacional”. El proyecto en cuestión había sido iniciado en la Cámara de Senadores por el Senador Justicialista por Chubut, Marcelo Guinle, el 14 de enero de 2002. El mismo fue remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales de esa cámara. Pero no fue hasta el 27 de noviembre de ese año que por una moción afirmativa de tratamiento sobre tablas, fue considerado y aprobado junto con un gran número de expedientes sobre el mismo tema el 28 de noviembre con modificaciones, pasando a la cámara revisora. En esa misma fecha, en la Cámara de Diputados, tuvo una moción sobre tablas afirmativa y fue aprobado y sancionado. El Poder Ejecutivo recién promulgó<sup>18</sup> dicho proyecto sancionado el 7 de enero de 2003 y fue publicado en el Boletín Oficial el día siguiente.

El 27 de abril de 2003, se realizaron las elecciones presidenciales. Carlos Saúl Menem y Néstor Kirchner, ambos justicialistas se posicionaron en primer y segundo lugar, obligando a una segunda vuelta electoral entre ambos. Empero, con la renuncia de Menem a dicha segunda vuelta, Kirchner juró el 25 de mayo como nuevo Presidente de la Nación.

### ***IV.3. La acefalía en el Perú: después del diluvio, ¿regreso a la institucionalidad?***

La fuga de Alberto Fujimori al Japón abrió la posibilidad, concretada el 22 de noviembre de 2000, de su destitución y declaración por parte del Congreso peruano de su incapacidad moral para ejercer la presidencia (artículo 113, inciso 2 de la Constitución de 1993) en un tercer mandato asumido el 28 de julio del mismo año, en el marco de una Constitución por él reformada en 1993. Habiéndose aceptado la renuncia a los dos vicepresidentes que debían sucederlo, Valentín Paniagua, Presidente del Congreso por Acción Popular y opositor al régimen de Fujimori, asume provisional-

---

<sup>18</sup> Decreto N° 34/03.



mente la presidencia hasta el 28 de julio de 2001, fecha en la que debía asumir un nuevo presidente electo a través de votación popular. Realizadas las elecciones presidenciales, su triunfador Alejandro Toledo asume la presidencia en la fecha recién mencionada.

La Constitución peruana de 1993 establece en su artículo 112 (modificado por el artículo primero de la Ley N° 27.365) que el mandato presidencial es de cinco años. Por lo tanto, habiendo iniciado Fujimori un tercer nuevo período el 28 de julio de 2000, la finalización del mismo es el mismo día y mes de 2005. Ahora bien, las especificaciones constitucionales del Perú, en el artículo 115, sobre quién asume el cargo de presidente en casos de acefalía total sólo dicen que el presidente del Congreso, ocupa y desempeña provisionalmente la primera magistratura, y que debe llamar de inmediato a elecciones para cubrir dicha vacancia. Nada dice dicho artículo sobre si quien ocupa el cargo luego de ser elegido por votación popular debe terminar el mandato inconcluso. Pero el artículo 116 expresa claramente que el presidente asume el cargo el 28 de julio del año en que se realiza la elección. Por lógica, en esta fecha una vez cada cinco años inicia y finaliza un mandato. De lo que se deduce que, la Constitución peruana impone el mandato de duración limitada y fijo característico de los sistemas de gobierno presidenciales.

Cuando Alejandro Toledo asumió la presidencia nada se dijo sobre hasta cuándo ocuparía dicho cargo. Empero, si el Perú hubiera querido iniciar una nueva etapa de signo contrario a los años del régimen de Fujimori, tendría que haber ajustado sus conductas a lo que las normas prescriben. En términos prácticos, esto significa que el Presidente Toledo debió terminar el mandato de Fujimori, el 28 de julio de 2005. Por lo que se debió haber llamado a elecciones, y no se hizo.

## **V. Consideraciones finales. Actores, instituciones políticas y procesos históricos, una reflexión personal**

En los últimos años, está de moda hablar sobre la problemática de la calidad democrática de los sistemas de gobierno. Coincidimos con Manuel Antonio Garretón (2003) en que el régimen democrático no es un punto de llegada sino más bien un proceso en constante construcción. Por lo tanto, la calidad democrática de dichos regímenes y de las instituciones que enmarcan sus procesos políticos debe ser analizada dinámicamente. Si bien las instituciones políticas de gobierno son un factor estructural y por lo tanto fijo, esto

no significa que no exista un dinamismo y cambio institucional. Los actores político-institucionales aprenden y aprehenden a través de la experiencia histórica, pero siempre enmarcados en los lineamientos iniciales elegidos en los momentos constitucionales constituyentes.

Dos de los tres casos analizados con un poco más de profundidad, la Argentina y el Perú, son los únicos que han pasado por la experiencia de la acefalía total tal como fue definida. Aparentemente, Perú quedó nuevamente atrapado en la misma lógica imperante durante los diez años de discrecionalidad política imperantes durante los noventa. Argentina, luego de tantas críticas al menemismo y su excepción constante, ha vuelto a caer en la misma situación. Tal vez, a manera de Sísifo estemos condenados a un eterno trabajo de nunca acabar. Para cambiar tal situación, debemos convertir el círculo vicioso en uno virtuoso, y la única salida es terminar con la excepción constante y albergarnos en el respeto a las normas constitucionales. No importa cuáles sean los diversos y distintos mecanismos que estas hayan impuesto, no existe uno que sea el más eficiente y efectivo para lograr la calidad deseada. Cada caso depende de los recursos y actores propios para lograrlo.

Parecería ser que en función de lo arriba explicado, nuestro actor Congreso y los actores individuales y colectivos en su interior, es decir legisladores y partidos, han priorizado fines y metas particulares y de corto alcance. En el marco del generalizado “que se vayan todos”, prefirieron asegurar la ocupación del poder para su partido y a la vez congraciarse con la ciudadanía, aún a pesar de lo que las normas prescriben. En este sentido, el aprendizaje histórico de nuestros actores aparentemente en los últimos veinte años no fue muy bueno.

“Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes”. Esta frase, que según Juan Bautista Alberdi, es atribuida a Simón Bolívar, al parecer resume la imagen que se tiene de quien llega a ocupar el sillón de Rivadavia. Esta opinión según Carlos Nino ha ido acrecentando, con el correr de los años, la idea de un presidente todopoderoso de ribetes casi monárquicos<sup>19</sup>.

La experiencia de los últimos dos años nos demuestran que nuestros actores han adquirido, en el mejor de los casos una actitud instrumental con respecto a las instituciones. Sin embargo, esto no es positivo en lo que respecta a la calidad de nuestra democracia. No puede haber estabilidad de un régimen si no existe una racionalidad colectiva con respecto a las reglas

---

<sup>19</sup> Ver Nino (1991).

de juego. Y el diseño institucional que se basa en la Constitución y los valores que esta posee, deberían estar en el primer lugar de las preferencias de todos nuestros actores.

Al parecer, jugamos a la democracia pero sin tener las mismas actitudes con respecto a las reglas. Y como se ha planteado desde hace varios años, no puede haber juego posible sin reglas estables y aceptadas por todos. La Constitución debe ser el norte de todas las acciones colectivas. Las opciones institucionales y su estructuración en distintos diseños de nada valen si no se las respetan. La efectividad de las reformas institucionales depende del tipo de aprendizaje histórico efectuado. ¿No habremos aprendido nada?

## Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (1979). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, CEAL.
- Botana, Natalio (1977). *El orden conservador*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Dahl, Robert (1993). "Acerca de la remoción de ciertos impedimentos a la democracia en los Estados Unidos", en Horwitz, Robert H. (ed.), *Los fundamentos morales de la república norteamericana*, Buenos Aires, REI.
- Dahl, Robert (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, FCE.
- Duverger, Maurice (1981). *Jaque al rey*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Fabbrini, Sergio (1991). "Il governo del leader-con-partito", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año 21, N° 3, diciembre.
- Garretón, Manuel Antonio (2003). "Democracia y nuevas relaciones Estado-sociedad en América Latina", en *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, EDUCAT.
- Johnson, Nevil (1987). "The Place of Institutions in the Study of Politics", en *Political Studies*, Vol. 23, N° 2-3.
- Koelble, Thomas A. (1995). "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", en *Comparative Politics*, Vol. 27, N° 2.
- Linz, Juan (1988). "Democracia presidencialista o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?", en *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) (1997). *La crisis del presidencialismo, I perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza.
- Loewenstein, Karl (1982). *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.

- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994). "Juan L. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 135, octubre-diciembre.
- Maurich, Mario (1998). "Estados de excepción. El uso de herramientas excepcionales más allá de la Constitución", en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno*, Vol.1, Buenos Aires, EUDEBA.
- Munk, Gerardo (1996). "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en *Ágora*, N° 5, Invierno, Buenos Aires.
- Nino, Carlos (1991). "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia", en *Presidencialismo e inestabilidad democrática en Argentina*, Buenos Aires, CEI.
- North, Douglass (1986). "A Neoclassical Theory of the State", en Elster, John (ed.), *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., FCE.
- Rebollo Paz, León (1949). *Derqui, el presidente olvidado*, Buenos Aires, Imprenta López.
- Reforma Constitucional de 1860. Textos y documentos fundamentales* (1961). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Historia Argentina "Ricardo Levene", Universidad de La Plata, La Plata.
- Ridley, F. F. (1975). "Political Institutions. The Script not the Play", en *Political Studies*, Vol. 23, N° 2-3, junio.
- Riggs, Fred W. (1988). "La supervivencia del presidencialismo en los Estados Unidos: prácticas para-constitucionales", en *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Rodríguez Lamas, Daniel (1990). *La presidencia de Guido*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina, CEAL.
- Rodríguez Villar, Pacífico (1937). *Acefalía de la república. Consecuencias de la Batalla de Pavón, antecedentes de la Ley Nacional N° 252*, Buenos Aires, Problemas Argentinos.
- Sartori, Giovanni (1991). "Le riforme istituzionali tra buone e cattive", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año 21, N° 3, diciembre.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F., FCE.
- Serrafero, Mario D. (1997). "Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina, 1976", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8, N° 2, Universidad de Tel Aviv.

- Serrafero, Mario D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario D. (1999). *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1990). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tonelli, Luis (1995). “Estabilidad y diseño institucional en política. Un marco interpretativo para la creación y reforma intencional de instituciones, aplicado al proceso constitucional argentino (1853-1880)”, paper presentado al II Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, noviembre, Mendoza.
- Von Wright, Georg H. (1979). *Norma y acción*, Madrid, Tecnos.
- Weaver, R. Kent y Bert Rockman (eds.) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C. , The Brookings Institution.
- Zuleta Puceiro, Enrique (1994). “Modelos de partidos políticos y transformaciones socio-culturales”, en *APORTES, Para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 1, N° 2, octubre.

### **Palabras clave**

Política comparada - instituciones políticas - América Latina - presidencia - acefalía

### **Key words**

Comparative politics -+ political institutions - Latin America - presidency - acephalia

### **Abstract**

Several authors argue that the constitutional prescription of a limited-duration and fixed mandate of the holder of the executive authority, simultaneously head of state and head of government, is the preponderant characteristic that defines presidentialism. The main aim of this paper is to

analyze to what extent the prescription above mentioned is fulfilled in situations of total acephalia, that is to say, when president and vice-president cannot perform the functions of their position. The hypothesis points out that in situations of total acephalia, the person who assumes the presidency must obligatorily complete the period of whom has provoked the vacancy. This affirmation is justified in the logical characteristics of the system and has bases in constitutional prescriptions. Beginning by the Argentine case, and through a compared control of the cases of presidential systems in all America, the article analyzes how the different constitutions anticipate the possibilities of total acephalia. Moreover, it studies to what extent the behaviors of the main institutional and political actors are adjusted to the prescription of limited-in-duration and fixed mandate, in those cases in which the total acephalia occurred indeed.

## **Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades\***

ADRIANA CHIROLEU

UNR / CONICET

achiroleu@arnet.com.ar

*Las reformas neoliberales aplicadas en el ámbito de la educación superior en los años '90 dejaron una fuerte impronta en los sistemas y las prácticas institucionales de los países de América Latina. Transcurrido el primer lustro del siglo XXI, en el contexto de gobiernos democráticos y en un clima dominado por las críticas a las políticas neoliberales, la educación superior parece —sin embargo— haber eludido la revisión del pasado reciente, manteniéndose inmersa en parámetros próximos a los de la década pasada. En este trabajo analizaremos el tenor y las características de las políticas que se están desarrollando en Argentina y Brasil, enfatizando los rasgos comunes y las singularidades que las mismas asumen en cada situación nacional y esbozando algunas hipótesis interpretativas que nos permitan avanzar en la comprensión del proceso. El campo de la educación superior es utilizado así como un caso testigo que permite ir más allá de la retórica oficial, iluminando la trama de las gestiones públicas.*

Las reformas neoliberales aplicadas en el ámbito de la educación superior en los años '90 dejaron una fuerte impronta en los sistemas y las prácticas institucionales de los países de América Latina. Las mismas, si bien guardaron cierta similitud en las diversas realidades nacionales —fruto de la adopción de estrategias de homogeneización de las políticas a partir de la aplicación de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito—, resultaron fuertemente permeadas por las singularidades sociohistóricas de cada país, que favorecieron o inhibieron las transformaciones propuestas.

Esta situación asume características particulares en Argentina y Brasil que resulta sugerente abordar por tratarse de sistemas de educación supe-

---

\* Una primera versión de este artículo fue presentado en el VII Congreso de Ciencia Política organizado por la SAAP en la ciudad de Córdoba en noviembre de 2005.

rior (SES) que presentan profundos contrastes en su conformación y desarrollo, con distintas tradiciones y características e intensidad diferencial de la demanda social sobre ellos ejercida.

Pasado el vendaval neoliberal, y ya transcurrido el primer lustro del siglo XXI, en el contexto de gobiernos democráticos y en un clima dominado por las críticas a las políticas neoliberales, la educación superior parece —sin embargo— haber eludido la revisión del pasado reciente, manteniéndose inmersa en parámetros próximos a los de la década pasada.

En este trabajo analizaremos el tenor y las características de las políticas que se están desarrollando en ambos países enfatizando los rasgos comunes y las singularidades que las mismas asumen en cada situación nacional y esbozando algunas hipótesis interpretativas que nos permitan avanzar en la comprensión del proceso. El campo de la educación superior es utilizado así como un caso testigo que permite ir más allá de la retórica oficial, iluminando la trama de las gestiones públicas<sup>1</sup>.

En este desarrollo, nos apoyaremos en los aportes que efectúa al análisis político, el enfoque de *políticas públicas*, al hacer referencia a decisiones de gobierno que *incorporan* la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar Villanueva, 1992: 36). De esta manera, queda explicitada la existencia de dos partes que, aunque con peso *desigual*, cumplen un rol fundamental: el gobierno, protagonista natural pero no excluyente, y los ciudadanos, que a través de sus demandas hacen oír su voz y en algunas ocasiones consiguen incidir en la agenda.

En forma coincidente resalta Lahera que una perspectiva más tradicional de *política pública* otorga al Estado un rol dominante en el tratamiento de los problemas públicos, identificando erróneamente el dominio de lo *público* con lo propiamente *estatal*. Al respecto, en la nueva perspectiva, la política pública se identifica con “los cursos de acción y los flujos de información referidos a un objetivo público democráticamente definido, en cuya consecución participan el sector público y, además la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002:15).

Al abordar el análisis de las políticas de educación superior nos ubicamos a nivel de las *policies*, haciendo referencia a las diferentes opciones o

---

<sup>1</sup> Vale aclarar que este estudio comparado aborda procesos aún en curso en ambos países. Aunque ello impone ciertos límites a nuestro análisis, consideramos que puede constituir un aporte a los efectos de reconocer las diferencias que mantienen en cuanto al lugar reservado al SES dentro de las políticas públicas de cada país así como las continuidades y discontinuidades que mantienen con las políticas implementadas en el sector durante años anteriores.



estrategias que conducen a la toma de decisiones y a la consiguiente acción en el área con el objeto de atender las demandas y encauzar los problemas de la sociedad. En este sentido, la *política* hace referencia de manera indeterminada a los juegos de poder en una sociedad, mientras las *políticas públicas* —en un plano más operativo— esbozan formas de atender los problemas públicos. Al respecto, señala Cox (1993) que *un problema de políticas es una condición política que no satisface un estándar*, lo que conduce —como punto de partida— a la necesidad de identificar y caracterizar dicho estándar.

Por otra parte, las políticas implementadas en el SES representan un capítulo dentro de las políticas públicas globales. Sin embargo, aunque aquellas acompañan y participan de los cambios de clima político que éstas expresan, no siempre constituyen un reflejo lineal e inmediato de estas últimas. Las políticas implementadas en el SES nos ofrecen una vía de entrada para indagar los matices que la distinguen dentro de las políticas públicas generales y su mayor o menor congruencia con éstas. Este eje de análisis se combina además con una mirada comparativa que nos ilustre sobre los contrastes que Brasil y Argentina manifiestan en este punto.

En este trabajo<sup>2</sup> nos centraremos especialmente en el análisis de dos niveles principales: los actores intervinientes en la generación de políticas y los discursos elaborados al respecto. Entre los primeros surge naturalmente una primacía de la interlocución entre las autoridades políticas y los sujetos de la educación superior (académicos, estudiantes, funcionarios). Sin embargo, la misma experimenta la incidencia directa e indirecta de otros agentes, entre los cuales se destaca —a partir de los '90— la influencia de los organismos multilaterales de crédito.

Por su parte, coincidentemente, se expande en los ámbitos políticos en general y en el de la educación superior en particular, el *discurso experto* que supone la incorporación de un saber técnico expresado en un lenguaje esotérico que permea profundamente tanto al ámbito de los *policy makers* como el propiamente universitario.

Como cuestión contextual, y a los efectos de encuadrar ciertos contrastes que se presentan en los casos de Argentina y Brasil, es necesario destacar —más allá de cuestiones propiamente estructurales— las profundas diferencias que existen entre ambos países en el grado de desarrollo y consolidación de la educación superior como campo de estudio. Al respecto, en el ámbito de América Latina, Brasil, México, Venezuela y Chile lo conformaron hace varias décadas, contando en la actualidad con académicos

<sup>2</sup> En este aspecto, abordamos parcialmente el esquema de trabajo propuesto por Cox (1993).

micos, técnicos y expertos de amplia trayectoria y peso propio a nivel nacional e internacional. En Argentina, en cambio, la característica dominante es un atraso relativo en la constitución y desarrollo del campo; de hecho los primeros estudios sistemáticos datan de mediados de los '80 y es recién en los '90, en el contexto general de las reformas de la educación superior, que este tipo de trabajos comienzan a multiplicarse en forma desordenada y casi anárquica<sup>3</sup>.

Esto supone diferencias sustantivas en la magnitud de la producción en el campo y en la variedad y diversidad de las voces intervinientes y de las opiniones representadas en cada caso.

### **Los años '90 y su legado**

En América Latina, como señaláramos anteriormente, la agenda de reforma de la educación superior ha estado fuertemente influida —al menos en los últimos quince años— por las orientaciones recibidas de los organismos multilaterales de crédito y las agencias internacionales. Aunque el recetario “recomendado” ha sido homogéneo, los resultados han sido diversos en función de las heterogeneidades de los respectivos SES y la particular forma de articulación de intereses, de construcción de consensos y de asunción del conflicto en cada realidad nacional.

Si la nota predominante en los años '90 fue la adopción indiscriminada del mercado como mecanismo de regulación y la expansión de los procesos de privatización a ámbitos tradicionalmente reservados al Estado, la educación superior se constituyó en un espacio preferente por su potencial presente en la denominada “sociedad del conocimiento” y sus posibilidades futuras a partir de la generalización de los procesos de transnacionalización y mercantilización asociados a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este contexto general, los puntos de partida de Argentina y Brasil resultan claramente diferenciales, dando cuenta de dos SES nacidos a partir de modelos diversos y que experimentan un proceso de expansión y diferenciación de características singulares. En este sentido, el Estado argentino atiende la expansión de la demanda generada promediando el siglo XX a través del crecimiento e interiorización de las universidades públicas y su complementación a través de la oferta privada y la correlativa expansión del sector no universitario (público y privado) orientado especialmente a la for-

---

<sup>3</sup> Este tema ha sido desarrollado con mayor profundidad en Chiroleu (2003).

mación de profesores. El sector universitario privado, sin embargo, hacia 1990 atendía sólo alrededor del 13 por ciento de la matrícula total.

En el caso de Brasil, en cambio, la creciente demanda por la ampliación de la oferta de nivel superior es canalizada en los años '60 a través de la expansión del segmento privado. Se genera así un fuerte crecimiento de la oferta de cursos, a cargo principalmente de instituciones de formato diverso (frecuentemente establecimientos aislados) y también de disímil calidad. Las universidades federales por su parte mantienen elevados patrones de excelencia en instituciones gratuitas y fuertemente selectivas. El peso del sector privado va creciendo hasta llegar a cubrir en los años '90 el 60 por ciento de la matrícula total.

Las reformas neoliberales que se introducen a partir de esos años —en el contexto de la reforma del Estado— van a adoptar criterios similares, tributarios de los postulados de los organismos internacionales y el Banco Mundial, aunque sus efectos en dos sistemas tan diferentes permiten singularizarlos aún más. Aunque con matices, las grandes líneas rectoras de la reforma de los años '90 son —de manera esquemática— las siguientes: diversificación institucional (instituciones de diferente naturaleza orientadas a cumplir funciones diversas), expansión institucional del segmento privado, diversificación de las fuentes de financiamiento y transformación de la relación Estado-universidades.

En *Argentina*, la diversificación institucional es reconocida por la Ley de Educación Superior (1995) la cual distingue al menos cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos universitarios, colegios universitarios e institutos terciarios (de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística). Esta diversificación del tipo de instituciones va acompañada por una expansión de la cobertura privada que se da tanto en la educación universitaria como en la no universitaria. De hecho, el número de universidades privadas pasa de 29 en 1990 a 52 en 2002, mientras las instituciones terciarias no universitarias de la red privada pasan en el mismo lapso, de 460 a 994. En lo que respecta a la matrícula en las instituciones de gestión privada, ésta aumenta levemente en las universitarias y se triplica en las no universitarias (Chiroleu e Iazzetta, 2005)<sup>4</sup>.

Con relación a las fuentes de financiamiento, concluidos los años '90 las mismas se habían efectivamente diversificado, aunque aún continuaba

---

<sup>4</sup> Las universidades privadas pasan de 105 mil a 165 mil estudiantes, aunque en términos porcentuales sobre la matrícula total la variación va del 13,4 al 14 por ciento. En los institutos terciarios, en cambio, se pasa de 65 mil alumnos en 1990 a 186 mil en 2000 (Chiroleu e Iazzetta, 2005).

primando en las instituciones públicas la gratuidad de los estudios de grado. En lo atinente a la transformación de la relación Estado-universidades, esta “recomendación” del Banco Mundial hace referencia al establecimiento del Estado evaluador que ejercerá un nuevo tipo de control de carácter indirecto, mediado por los organismos intermedios o de amortiguación (CONEAU, Consejo de Universidades, etc) y programas especiales (FOMECA, Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores) que permitan penetrar capilarmente las instituciones y, a través de diversos “incentivos”, orientar transformaciones puntuales. Se trata, en líneas generales, de una mutación de la lógica de funcionamiento del sistema y de las propias instituciones y la introducción de formas de disciplinamiento y control inéditas, que faciliten la adaptación de la institución a las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito (Chiroleu e Iazzetta, 2005: 32).

Brasil, por su parte, presentó históricamente una mayor heterogeneidad en los tipos de instituciones de educación superior; en este caso la diversificación institucional contemplada en la Ley de Directrices e Bases da Educação (Ley N° 9.394/96) tendió a acentuar este rasgo. La misma hace referencia a universidades (de enseñanza, investigación, extensión y posgraduación), centros universitarios (de enseñanza preferencial y de investigación), institutos superiores, facultades integradas y escuelas superiores. El segmento de gestión privada se expande<sup>5</sup> y la matrícula del sector pasa a cubrir las dos terceras partes de la matrícula total.

La diversificación de las fuentes de financiamiento se da a través de la ampliación del sistema de fondos concursables (FINEP, PRONEX, BNDES, fondos sectoriales) y la venta de servicios, convenios especiales, etc. Por otra parte, el proceso de evaluación desarrollado tempranamente en el sector de posgraduación se extendió y profundizó adoptando diversas modalidades: evaluación institucional (a través de la autoevaluación o del modelo PAIUB), y el sistema de evaluación pública que incluye: *provaô* (examen nacional de cursos y elaboración de un ranking nacional), ENEM (examen nacional de enseñanza media, evaluación de las condiciones de oferta, evaluación externa de especialistas, énfasis en la recolección y utilización de datos estadísticos, etc.) (Leite, 2003: 185).

En este contexto general, en 2003 en ambos países acceden al gobierno gestiones que expresaron una postura crítica frente a las políticas neoliberales de los '90, generando expectativas de diversa magnitud sobre la posibilidad de operar un cambio sustantivo en sus políticas públicas y dentro de ellas,

<sup>5</sup> Entre enero y marzo de 2001, por ejemplo, se crearon 2,5 instituciones por día (Leite, 2003: 185).

las de educación superior. Las concreciones sin embargo, de diverso tenor en ambos casos, se distancian bastante de aquellas esperanzas.

### **La política de educación superior en Argentina: el progresismo ambiguo**

Néstor Kirchner asume la presidencia de la nación en mayo de 2003 en un contexto dominado en el plano interno por la debilidad de sus bases de sustentación política y la crisis socioeconómica generalizada con su secuela de expansión de la pobreza y la desocupación; y en el plano internacional por el peso de la enorme deuda externa y la ruptura del vínculo con los acreedores internacionales por la declaración unilateral de *default*.

El estilo de gestión presidencial generó una recomposición de la autoridad presidencial retomando la iniciativa política, y la recreación de cierto umbral de capacidades estatales. Asimismo, promovió la instalación de una nueva agenda pública que reavivó el debate sobre derechos humanos y alentó la revisión de las reformas neoliberales instrumentadas en los '90 por el gobierno de Carlos Menem, perteneciente también al Partido Justicialista.

Pese al escepticismo que rodeó su llegada al poder, el nuevo gobierno mostró rápidamente su capacidad para enfrentar los múltiples desafíos acumulados. La recuperación de la iniciativa estatal en un contexto de paulatina mejora de ciertos indicadores macroeconómicos le permitió además negociar en otros términos con los acreedores internacionales.

Al respecto, el gobierno reveló una audacia y pericia en el manejo de este problema que puso en evidencia la posibilidad de recobrar cierto margen de autonomía en el trato con estos organismos (FMI, BM) —sin que ello desembocara necesariamente en una ruptura de relaciones—, sacó al país de la situación de *default* y finalmente optó por efectuar en un solo pago la cancelación de la deuda aún pendiente con el FMI, invocando que esta medida dotaría al país de una mayor autonomía en sus decisiones.

En el caso de la política universitaria en cambio, el comportamiento fue claramente diferente y puede caracterizarse —coincidiendo con la opinión de Suasnábar (2005: 90- 91)— como de “impasse” en una agenda de políticas que constituye una sumatoria de medidas parciales y poco integradas, algunas centradas en los ejes de la agenda anterior y otras que todavía no logran conformar una nueva agenda de política.

La situación de crisis que está en el origen de esta gestión permite explicar parcialmente el lugar periférico que entonces se le asignó a la educación superior en la agenda de gobierno, el cual sin embargo, no se vio modificado en los dos primeros años de gestión, pese al sensible mejoramiento logrado en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y en el plano internacional. En el cargo de Secretario de Políticas Universitarias fue confirmado Juan Carlos Pugliese quien lo ejerciera también durante la Presidencia de Eduardo Duhalde, privilegiando en este caso sus buenos vínculos con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), órgano que incluso intercedió para lograr su continuidad.

Tanto desde el discurso oficial como en ciertas normativas aprobadas<sup>6</sup>, puede evidenciarse un cambio de actitud con relación a la problemática científica y educativa. De hecho, el propio Presidente Kirchner<sup>7</sup> sostuvo que el gobierno había “asumido un fuerte compromiso de transformar la política de ciencia y tecnología en una política de Estado” y “ubicar a la educación, la ciencia y la tecnología en un papel central en la estrategia de desarrollo del país y en su forma de integrarse al mundo moderno”<sup>8</sup>.

Sin embargo, de hecho, la problemática de la educación superior ocupa un lugar marginal en la agenda de gobierno<sup>9</sup> el cual queda evidenciado en la ausencia de políticas claramente definidas. Esto lleva (en este caso por omisión) a la pervivencia de las grandes líneas de política de los '90 que abrevan en los postulados sostenidos por los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial.

En efecto, no puede hablarse de una política universitaria como construcción sólida y acabada<sup>10</sup>. Desde la propia Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se hace incluso referencia a “líneas de acción” y no a políticas. Aquellas se articularían en una política de Estado, consolidada en la década

---

<sup>6</sup> Por ejemplo la Ley de Financiamiento Educativo y los aumentos salariales concedidos al área de ciencia y tecnología.

<sup>7</sup> Las declaraciones tuvieron lugar con motivo de una visita oficial a Alemania (*Página 12*, 16/04/2005).

<sup>8</sup> Ya en julio de 2003, el Ministro de Educación, Daniel Filmus señalaba: “el tema educativo tiene mucho que ver con el modelo de desarrollo elegido, con el modelo de distribución de la riqueza y con la capacidad de integración social que tenga la Argentina en los próximos años” (*Página 12*, 26/07/2003).

<sup>9</sup> En su discurso de asunción al gobierno del 26 de mayo de 2003 el Presidente Kirchner no hizo referencia a la educación superior ni a la universidad, resaltando solamente que “una sociedad como la que queremos promover debe basarse en el conocimiento y en el acceso de todos a ese conocimiento” (*Clarín*, 26/05/03).

<sup>10</sup> El Ministro de Educación, Daniel Filmus, señalaba a dos meses de asumir el cargo, que los tres temas centrales a encarar en la universidad, eran la retención, la calidad y la pertinencia de los estudios con relación a las necesidades sociales (*Página 12*, 26/07/2003).

anterior y centrada “en la evaluación y la acreditación de la calidad para la planificación de acciones de mejoramiento institucional” (Pugliese, 2003:13)<sup>11</sup>.

Las líneas de acción que guían la política de educación superior fueron presentadas por Pugliese en la reunión del CIN desarrollada en Tucumán, en agosto de 2004, y sucintamente consisten en privilegiar la articulación con la escuela media y con el resto del sistema educativo; la integración con el sector productivo; la creación de ciclos comunes para grupos de carreras; y la coordinación a nivel nacional y del MERCOSUR de la oferta de posgrado. Cada una de estas líneas supone la creación de programas plurianuales que recibirán financiamiento especial<sup>12</sup>.

La articulación con la escuela media y el sistema educativo se desarrollará a través de varios programas especiales, entre los cuales ocupa un lugar especial el que se refiere a la creación de ciclos generales de conocimientos básicos<sup>13</sup> de dos años entre diversas instituciones (universitarias y no universitarias, públicas y privadas), los cuales conformarían el primer tramo común de una familia de carreras. En este sentido, se operacionaliza una recomendación que en 2002 efectuara la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (Comisión Juri, informe N° 3)<sup>14</sup> que se halla también fuertemente ligada a propuestas sustentadas por el Banco Mundial.

La SPU señala que los objetivos de este proyecto son combatir la deserción estudiantil, articular las instituciones y evitar la superposición regional de carreras similares. Desde la perspectiva de los alumnos, el mismo permitiría postergar hasta tercer año la elección definitiva de la carrera y les facilitaría la circulación entre instituciones, sin necesidad de realizar trámites ni rendir exámenes<sup>15</sup>. Se supone que los cursos darán fuerte formación básica,

---

<sup>11</sup> Al respecto, agrega el secretario de políticas universitarias: “se han afianzado prácticas de acreditación de la calidad y asignación de recursos que buscan instalar a la evaluación como una dimensión permanente de los procesos de toma de decisiones” (Pugliese, 2003: 13).

<sup>12</sup> En este sentido se sostiene, que, como la intención es *promover* y no *imponer*, en respeto a la autonomía universitaria, el gobierno utilizará “la herramienta financiera” para incentivar a las universidades a efectuar reformas (*Página 12*, 07/08/2004). En este caso se trata también de mecanismos de asignación de fondos introducidos durante los '90 por sugerencia de los organismos internacionales, que tienen por objeto “influir sobre el comportamiento organizacional e inducir el cambio” (García de Fanelli, 2005: 157).

<sup>13</sup> Según un documento elaborado por la SPU, el diseño de ciclos consiste en identificar cuáles son las carreras que exigen, para sus primeros dos años, una formación afín, establecer contenidos, habilidades y asignaturas que la contengan, y reconocer oficialmente esas equivalencias (*La Nación*, 26/10/2004).

<sup>14</sup> Al respecto puede consultarse Marquina (2003).

<sup>15</sup> En 2005 se abrió la inscripción para el tramo inicial común a diez carreras de química y biología dictadas por las universidades de Córdoba, el Litoral y San Luis. Otro tanto ocurrirá

postergando para la etapa siguiente una mayor especialización y proponiendo procesos de enseñanza centrados en los problemas del pasaje del nivel medio al superior y la inserción en la universidad, procurando así incidir en una mayor retención de los alumnos<sup>16</sup>.

La integración con el sector productivo se incentivará a través de programas de integración regional orientados a potenciar y aprovechar las ventajas de cada zona del país. De esa manera se procurará que las universidades funcionen como centros articuladores de proyectos de desarrollo económico y tecnológico regional (*Página 12*, 27/08/04). Por su parte se procurará una mayor articulación de los posgrados a nivel nacional y regional<sup>17</sup>.

En suma, como señala el propio secretario de políticas universitarias: “la agenda de las universidades argentinas confluye en torno a dos grandes temas: calidad y coordinación interinstitucional” (Pugliese y Peón, 2004: 112). La primera se vincula tanto a la enseñanza como a la optimización de la gestión de las instituciones por considerar que ambas están fuertemente imbricadas y hace referencia también a la pertinencia de los programas institucionales. Al respecto, se señala que “las universidades deben rescatar su liderazgo recuperando la capacidad de traducir las demandas de la sociedad en el plano de las respuestas técnicas y científicas más adecuadas” (Pugliese y Peón, 2004: 94). La coordinación interinstitucional, por su parte, es pensada como una forma de integración del sistema que permita articular las diversidades que lo constituyen a través de pasarelas horizontales y verticales.

Articulación, integración, calidad y pertinencia, metas de la gestión actual constituyen mecanismos que podrían llevar a un desenvolvimiento más armónico del SES y con él a una optimización de la gestión y aun del uso de los recursos físicos, humanos y materiales. Pero no constituyen por sí mismas una política expresa para el sector, y si ésta —como parece— se agota en la “evaluación y acreditación de la calidad”, procesos desarrollados desde hace diez años sin que haya mediado una evaluación puntual de sus resul-

---

con las universidades de Cuyo, San Juan y La Rioja, las cuales articularán veintidós carreras de ingeniería, y con otro grupo de universidades que articularán carreras de ciencias económicas (*Página 12*, 1/10/2004).

<sup>16</sup> Este programa sin embargo, que parte de la constatación de los altos índices de deserción que se dan en primer año de las carreras universitarias y focaliza en la pérdida de esfuerzos que representa el cambio de carrera o la alternancia entre el subsistema universitario y no universitario, no se construye sobre sólidos análisis de las causales de deserción, desconociendo que la desorientación de un porcentaje importante de los ingresantes va mucho más allá de la familia de carreras.

<sup>17</sup> Estos puntos son suscriptos por los rectores en el acuerdo del CIN de Horco Molle, Tucumán, 27 de agosto de 2004.



tados, se configura una situación al menos incierta y ambigua. Con respecto a la búsqueda de una mayor integración con el sistema productivo, esta meta, que puede constituirse en una herramienta importante para llevar adelante un modelo de desarrollo nacional, debe sin embargo, abordarse con prudencia, evitando una mirada cortoplacista que ponga en peligro las funciones tradicionales de la universidad.

Recurrentemente, se replantean además los grandes debates que constituyen, en realidad, las cuestiones de fondo del sector; y por otra parte, los rasgos que singularizan al SES argentino y que persisten a pesar de la capilaridad de la reforma de los '90. Estos son la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso directo a los claustros universitarios, cuellos de botella para cualquier proyecto de expansión del sector privado. Ambos temas ingresan repetidamente a la discusión pública por las vías más diversas, marcando su permanente actualidad y vigencia. En abril de 2005 por ejemplo, el Ministro de Salud Ginés González García defendió la necesidad de arancelar los estudios pues "la educación superior en Argentina es injusta". Sin embargo, el ministro de educación y el propio presidente cerraron rápidamente la cuestión ratificando la gratuidad de la enseñanza superior<sup>18</sup>.

Con respecto al tema del ingreso a las universidades, los recurrentes fracasos masivos en los exámenes que algunas instituciones y/o unidades académicas aplican antes del inicio de clases reavivan periódicamente el debate en torno al ingreso directo, alimentado a menudo por fuerzas corporativas<sup>19</sup>.

Por otra parte, si la jerarquización de un sector de las políticas públicas debe tener correlato en los recursos que se le asignan para su desarrollo, la recurrente crisis de financiamiento de las instituciones públicas parece poner en evidencia, en cambio, una brecha entre la retórica oficial sobre el área y la voluntad política para revertir esta problemática crucial. En este sentido, en su reunión de principios de octubre de 2004, el CIN aprueba un informe que revisa la evolución del presupuesto universitario en los últimos diez años. El mismo resalta que por cada peso que las instituciones públicas recibían en 1994, hoy reciben sólo 33,46 centavos (para cada uno de sus

---

<sup>18</sup> Ginés González García había señalado además "la estructura distributiva de la educación superior en la Argentina es injusta. Entre el 50 y el 60 por ciento de los que entran en las universidades vienen de colegios privados pagos..." (*Página 12*, 15/04/05). Un día después y durante su gira por Alemania Kirchner afirmó que "el arancelamiento de la universidad no tiene sentido. Tenemos que abrirles las puertas del conocimiento a los jóvenes" (*Página 12*, 16/04/05).

<sup>19</sup> Véase por ejemplo en los diarios de cobertura nacional de los meses de abril y mayo, la polémica desatada en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata.

1.412.637 alumnos), sumando 478 dólares al año por estudiante, mientras que Uruguay invierte 2.057 dólares, Paraguay 4.012 dólares, y Brasil, el principal de los socios estables en el MERCOSUR, invierte 11.946 dólares al año por estudiante.

Por su parte, García de Fanelli (2005: 167), luego de analizar la relación entre el gasto por alumno universitario y el PBI *per capita* en el ámbito nacional —destacando especialmente que el de 1998 representaba la mitad de la de 1965— y en el internacional —el promedio de los países de la OCDE es de 45 y el argentino 22— señala que “parece razonable concluir que la Argentina gasta poco en educación universitaria”.

Sobre el fin de la gestión de J. C. Pugliese<sup>20</sup> (diciembre de 2005) se dieron a conocer tres documentos<sup>21</sup> —que, probablemente por ese motivo, no alcanzaron mayor difusión— los cuales procuraban encuadrar a la gestión en un línea más comprometida con la transformación del legado de los '90. Los mismos reflexionan sobre políticas a mediano plazo para la universidad argentina destacando especialmente la necesidad de que el Estado recupere su compromiso con las universidades nacionales. Estos documentos constituirían pues un reconocimiento tardío y un intento por revertir las grandes líneas rectoras introducidas en los '90, aún en el contexto de un discurso oficial de carácter progresista que reconoce las potencialidades de la educación superior aunque la relega en la práctica a un lugar marginal en la agenda de gobierno.

Esta naturalización de las políticas de educación superior generadas en los '90, en un contexto nacional e internacional claramente diferente, puede asociarse al surgimiento de una burocracia estable constituida por expertos identificados con las orientaciones dominantes en las agencias internacionales (Chiroleu e Iazzetta, 2005: 34) cuya labor supera ampliamente el ámbito de la SPU o los organismos de amortiguación para extenderse a las propias instituciones universitarias. Esta circulación de expertos entre el ámbito oficial y el de las universidades, o en términos de Suasnábar (2005: 91), “este mercado profesional de especialistas, expertos e investigadores devenidos funcionarios o asesores” portadores de un lenguaje esotérico y amparados en la presunta neutralidad de la racionalidad técnica, se contraponen a los sujetos de la vida universitaria: académicos y estudiantes cuyas

<sup>20</sup> El 29 de diciembre de 2005 asumió el nuevo Secretario de Políticas Universitarias, Daniel Malcolm.

<sup>21</sup> Los mismos son: “Políticas para una universidad de calidad, comprometida con su función social e innovadora”, elaborado originalmente en abril del 2005 y consensuado con algunos rectores y académicos; “Compromiso del Estado con las universidades nacionales. Políticas de mejoramiento de las capacidades institucionales”; y “Fondo universitario para el desarrollo nacional y regional”.

voces se expresan —a menudo por medio de enunciados tradicionales— a través de los sindicatos docentes y las agrupaciones estudiantiles.

En este caso, la escasa presencia de especialistas en condiciones de desarrollar y sostener un discurso autónomo lesiona profundamente las posibilidades de generar cambios sustantivos que permitan superar la zaga de los años '90.

### **La política universitaria en Brasil: una gestión condicionada**

Luiz Inácio Lula Da Silva arriba a la presidencia en enero de 2003 en un contexto de fuertes expectativas por las transformaciones que un gobierno de izquierda podía generar en un país como Brasil, fuertemente surcado por las desigualdades socioeconómicas. Sin embargo, tempranamente el presidente señala su voluntad de respetar las reformas neoliberales introducidas en los ocho años de gestión de Fernando Henrique Cardoso y honrar de manera superlativa los pagos de la deuda externa, reduciendo en consecuencia sus márgenes de maniobra y sometiendo a los condicionamientos establecidos por los organismos de crédito internacional<sup>22</sup>.

En contraste con el caso argentino, la reforma de la educación superior ocupa un lugar privilegiado en la agenda del gobierno de Lula, el cual queda reflejado en la cantidad de iniciativas legislativas y proyectos impulsados en algo más de dos años de gestión. El tema merece también una amplia cobertura en los medios masivos de comunicación y forma parte del debate de los claustros, de entidades y asociaciones, resultando muy importante el aporte que efectúan especialistas que se inscriben en los diversos paradigmas.

En este sentido, luego de un largo proceso que implicó la elaboración y discusión de varios borradores del proyecto de ley<sup>23</sup> y sucesivas consultas

<sup>22</sup> Finalmente sobre fines de 2005 decide el pago adelantado de la deuda que Brasil mantenía con el FMI (15.500 millones de dólares).

<sup>23</sup> El proceso, no exento de complejidades, implicó entre otros pasos la presentación por parte del Ministerio de Educación (MEC) (agosto de 2004) de un documento titulado: *“Reafirmando principios y consolidando directrices de la reforma de la educación superior”*. El mismo había sido redactado sobre la base de una propuesta del entonces Ministro Tarso Genro que recogía además aportes efectuados por instituciones, entidades de la comunidad académica y de la sociedad. Sobre su base se redactaron dos propuestas de *Anteproyecto de Ley de Educación Superior*, una presentada el 6 de diciembre de 2004 y otra el 30 de mayo de 2005, y finalmente el 29 de julio de 2005 se eleva al Presidente Lula da Silva una nueva versión del mismo, que recogía sugerencias recibidas —en el transcurso de varios meses de discusión— por parte de profesores, investigadores, estudiantes, representantes de entidades académicas y de la comunidad. La reelaboración de la misma será presentada al Congreso con carácter de proyecto de ley.

con profesores, investigadores, especialistas, estudiantes, representantes de entidades académicas y de la comunidad, en el transcurso de los próximos meses se efectivizará el envío del mismo al Congreso para su tratamiento.

La primera cuestión a resaltar —hecho inédito hasta el presente en Brasil— es precisamente la apertura por parte de la gestión oficial del debate en torno a la reforma y el intercambio de opiniones, críticas y enmiendas aportada por los claustros académicos y demás asociaciones públicas y privadas, inaugurando de esta manera un nuevo estilo de elaboración de políticas en el sector.

La propuesta de reforma pone de relieve algunas características constitutivas del SES brasileño, como su diversidad y complejidad y sus bajas tasas de cobertura en razón de que la tasa bruta de escolarización superior (TBES) no supera el 11 por ciento de la población entre 18 y 24 años, transitando en consecuencia aún por el modelo universitario de elite. Se plantearía pues una fuerte necesidad de expandir la matrícula de este nivel para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Educación (2001-2010), que exige que —al final del período— el 30 por ciento de los jóvenes pertenecientes a ese grupo etario estén efectivamente escolarizados. Se pone énfasis además en la urgencia de desarrollar políticas de inclusión social del sistema, y se proponen modificaciones en el plano organizacional, de gestión y financiamiento, y la implantación del sistema nacional de evaluación de la enseñanza superior (SNAES).

Como punto de partida, el gobierno señala que la educación —elemento formativo del nuevo modelo de desarrollo que se está construyendo en el país—, constituye un *bien público*<sup>24</sup> y como derecho subjetivo es un elemento de transformación personal y de participación ciudadana. La educación superior por su parte, es *supervisada* por el Estado y debe propender a la conjugación de calidad académica, relevancia social y equidad. Autonomía, financiamiento y evaluación son consideradas condiciones políticas para la realización de la misión de la educación superior<sup>25</sup>, mientras que la calidad,

<sup>24</sup> Esta posición procura diferenciarse de la sostenida por la Organización Mundial del Comercio, la cual propone que la educación sea considerada una prestación de servicios y sea regulada como tal. Sin embargo, un documento elaborado por el grupo de trabajo de política educacional del Sindicato de Docentes de Educación Superior (ANDES-SN) alerta sobre la argumentación que subyace a esta concepción, esto es, en la medida en que las instituciones públicas y privadas prestan un servicio público se justifica la inversión de recursos públicos en las instituciones privadas (como el PROUNI), diluyendo de esta manera los conceptos de público y privado y retomando la noción de público no estatal de Bresser Pereira y Fernando Henrique Cardoso.

<sup>25</sup> El MEC señala al respecto que la ecuación entre estos tres elementos constituye “una decisión política de largo y duradero impacto en la vida brasileña”, esto es, conforma una política de Estado.

la equidad y la relevancia<sup>26</sup> son condiciones académicas que pueden garantizar la realización de los objetivos.

En este lenguaje tributario de los '90 queda esbozada la continuidad de buena parte de las políticas desarrolladas durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso en consonancia con los puntos de vista del Banco Mundial. La gestión Lula sin embargo, procura introducir ciertos matices que le permitan aumentar la viabilidad de sus propuestas, jaqueada por una parte, por sus propias bases partidarias que reclaman medidas más profundas, y por la otra, por los grupos privatistas que tienen en Brasil una larga tradición de presión y que —en la última década— aumentaron considerablemente su poder y capacidad de *lobby*.

Sin embargo, el primer factor que condiciona y limita la posibilidad concreta de generar una política universitaria autónoma y progresista partió hasta finales de 2005 de las metas acordadas por el propio gobierno brasileño con los organismos multilaterales de crédito, que establecían un rígido control de la inflación, alto nivel de intereses, aplicación del 4,2 por ciento del superávit fiscal para el pago de la deuda externa y aprobación de reformas estructurales en los ámbitos fiscal, tributario, sindical, del trabajo y de la previsión social<sup>27</sup>.

Esto, de por sí, supone dificultades crecientes para el financiamiento de la educación en general y también de la educación superior, especialmente si —como establece el gobierno en sus metas— se desea ampliar la cobertura del nivel a través de las instituciones públicas.

En este sentido, el grupo de trabajo de ANDES-SN (Sindicato de Docentes de Educación Superior) señala que a pesar de las promesas de campaña, el gobierno de Lula mantiene para la reforma de la educación pautas similares a las del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, esto es inversión mínima en el combate al analfabetismo, en el financiamiento de la educación elemental y en la enseñanza media; apertura del sector educacional, especialmente de la educación superior para la participación de empresas y grupos extranjeros, estimulando la utilización de las nuevas tecnologías educativas (educación superior a distancia); y diversificación de las fuentes de financiamiento.

---

<sup>26</sup> El término *relevancia* puede asociarse al de *pertinencia* en cuanto el MEC señala que está conformada por “el conjunto de cuestiones relativas a la importancia y al papel de las instituciones de enseñanza superior en la sociedad, la capacidad que tienen de articularse con las demandas locales sin perjuicio de la necesaria participación en la formulación internacional de las áreas de conocimiento que la integran”.

<sup>27</sup> Muchas de estas reformas fueron desarrolladas entre 2003 y 2005.

Los principios rectores de la reforma que —según sostiene el discurso oficial— proponen privilegiar metas de justicia e inclusión social, constituirían así una suerte de maquillaje orientado a enmascarar el carácter privatista de la propuesta y la línea de continuidad con la gestión anterior y las recomendaciones del Banco Mundial.

En este trabajo nos centraremos especialmente en las formas previstas para lograr la expansión del sistema y mejorar su equidad y sus implicancias en términos sociales y sistémicos, así como en las modificaciones propuestas en los planos organizacional, de gestión y financiamiento.

### *I. Ampliación de la cobertura institucional y matricular del SES*

Este resulta un tema nodal en el SES brasileño tanto por el bajo nivel de cobertura total que el mismo tiene, como por la magnitud de su red privada, que supera el 70 por ciento en número de instituciones y demanda atendida<sup>28</sup>. Sobre esta cuestión, las propuestas del gobierno son por lo menos ambiguas sino contradictorias: por una parte propone ampliar el número de instituciones públicas propiciando que en 2011 las mismas cubran el 40 por ciento de las vacantes<sup>29</sup>; por la otra, favorece la expansión del sistema privado a través del *programa universidad para todos* (PROUNI).

En lo que respecta a la creación de instituciones públicas, en julio de 2005, la Cámara de Diputados aprueba la creación de cinco universidades federales (tres en el Estado de Minas Gerais, una en el Estado de Bahía y una en Matto Grosso do Sul) y el Senado —que ahora deberá tratar el tema— aprobó la creación de la Universidad do Grande ABC, primera universidad federal creada durante el gobierno de Lula.

Se crearán o consolidarán además 42 *campi*, principalmente en las regiones Noroeste, Centro-Oeste y Amazónica, regiones donde hay menos instituciones públicas, procurando así operar sobre las desigualdades regionales. De esta manera, se aspira a crear 30 mil nuevas vacantes por año en las universidades federales a partir de 2007 (*Diario de Pernambuco*, 16/6/2005; *Ultimas Noticias MEC*, 19/12/2005).

---

<sup>28</sup> Al respecto, Brasil ocupa el primer lugar en América Latina y el séptimo a nivel mundial. Puede consultarse el artículo “Brasil é 7<sup>a</sup> colocado entre os países com ensino superior privatizado” (*Folha on Line*, 27/04/2005).

<sup>29</sup> En una entrevista periodística, Fernando Haddad, Ministro de Educación a partir del 29 de julio de 2005 señala que en realidad se asegura un aumento del 20 por ciento del presupuesto actual de las universidades federales, lo cual, sumado a la autonomía, podría redundar en un aumento de la matriculación del orden del 30 o 40 por ciento (*Carta Capital*, 3/085/2005).

Sin embargo, la reducción en 200 millones del presupuesto 2005 del Ministerio de Educación (MEC) pone en duda la viabilidad de estos proyectos, a la vez que inquieta a la comunidad universitaria echando un manto de dudas sobre la factibilidad de las universidades recientemente creadas<sup>30</sup>. En enero de 2006 sin embargo, el MEC informa sobre la magnitud de las inversiones a efectuar en las universidades federales para la construcción de los nuevos campi, compra de mobiliario y equipamiento, etc.

El Programa Universidad para Todos (PROUNI) por su parte, fue establecido por Medida Provisoria N° 213 en septiembre de 2004<sup>31</sup>, y prevé el aprovechamiento de parte de las vacantes ociosas de las instituciones de enseñanza superior privadas a través de bolsas de estudio integrales y/o parciales que se otorgarán a estudiantes considerados pobres (con un ingreso familiar entre uno y tres salarios mínimos), que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, y a profesores de la red pública de enseñanza fundamental que no tengan diploma de enseñanza superior, buscando así ampliar la tasa de matriculación para ese nivel de enseñanza. Por esta vía el gobierno estima que podrá abrir alrededor de 300 mil vacantes en los próximos cinco años.

Como contrapartida, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que adhieran al programa se verán exentas del pago del impuesto a la renta y de la contribución social sobre el lucro líquido.

Se prevén también establecer cuotas<sup>32</sup> para alumnos autodeclarados negros, pardos e indígenas, de acuerdo con las proporciones de esas poblaciones en los respectivos estados. Al respecto, a pesar de que la población negra y parda representa alrededor del 45 por ciento de la población brasileña total, sólo el 2 por ciento de los negros y el 12 por ciento de los pardos se gradúa, en contraposición con el 83 por ciento de los blancos<sup>33</sup>.

Si bien el objetivo declarado por el poder político es la ampliación del acceso al nivel superior, la propuesta indica que la misma se efectiviza sin una inversión directa por parte del gobierno<sup>34</sup> y existen fuertes indicios de que la modalidad escogida podría redundar en una profundización del pro-

---

<sup>30</sup> Véase al respecto *Correio Braziliense*, 12/08/2005 y *Ultimas Noticias MEC*, 17/01/2006.

<sup>31</sup> La misma se convierte el 11 enero de 2005 en la Ley N° 11.096.

<sup>32</sup> Suponen un mecanismo de *acción afirmativa* que reserva un porcentaje determinado de las vacantes para personas pertenecientes a ciertos grupos raciales o étnicos.

<sup>33</sup> Sobre este punto se está construyendo consenso entre los diversos actores universitarios y se espera que antes de fin de año, la iniciativa llegue al Congreso para su discusión y aprobación.

<sup>34</sup> El gobierno renuncia a cobrar 50 millones de reales en impuestos, pero la creación de estas vacantes en las instituciones publicas insumiría alrededor de 350 millones.

ceso de privatización que experimenta la educación superior brasileña desde los años '70. Aunque el programa no significa una menor presencia estatal, implica la reconfiguración de la oferta de enseñanza superior (Mancebo, 2004b: 853) y promueve en definitiva un fortalecimiento del sector privado<sup>35</sup>.

Por otra parte, estaría fuertemente ligado a la falta de viabilidad de muchas instituciones privadas que encontraron límites estructurales vinculados con la capacidad adquisitiva de su clientela. De esta manera, la imposibilidad de cubrir las vacantes disponibles<sup>36</sup> y la deserción de un considerable porcentaje de ingresantes estarían generando dificultades económicas crecientes que por esta vía se verían conjugadas (Carvalho, s/f).

Simultáneamente, supondría una renuncia del gobierno federal a su responsabilidad de ampliar la educación pública y una forma de expandir las oportunidades en el nivel sin comprometer las metas fijadas con los organismos multilaterales de crédito, en razón de que para asegurar el superávit primario es necesario bajar los gastos corrientes y la inversión, lo cual resulta incompatible con la expansión del sector público (Carvalho, s/f).

Desde la perspectiva social, el programa tiende a profundizar la desigual distribución de los bienes educacionales y la segmentación del sistema, orientando de manera irreversible a los sectores más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad que son las que ofertan las vacantes. Además, el MEC sólo comenzará a controlar la evaluación de los cursos ofertados a partir de 2009, motivo por el cual en este momento está financiando cursos de dudosa calidad<sup>37</sup>.

Por otra parte, cabe poner en duda la eficacia del programa en la medida en que buena parte de la población carenciada, no sólo precisa cursos gratuitos, sino una cobertura integral de los gastos de transporte, residencia, alimentación, seguro de salud, etc.; aspectos que sólo pueden cubrir las instituciones públicas (Mancebo, 2004b; Carvalho, s/f).

Desde otra perspectiva, Simón Schwartzman —académico ligado al gobierno de Fernando Henrique Cardoso y a las reformas de corte neoliberal de los '90— alerta sobre la posibilidad de que esta apertura derive en la

<sup>35</sup> Para Paulo César Marques, Presidente de la Asociación de Docentes de la Universidad de Brasilia, a través de este programa el gobierno procura subsidiar hasta el año 2010 un millón de vacantes en facultades particulares, reduciendo así la participación del sector público en la matrícula total del 20 al 5 por ciento (*UNN Revista*, Año 5, N° 10).

<sup>36</sup> Se calcula que en el sistema privado, el 37 por ciento de las vacantes permanecen sin cubrir; denominándose “vacantes ociosas”.

<sup>37</sup> Puede consultarse *Correio Braziliense*, 12/01/2006.



pérdida de calidad de las instituciones por el ingreso de personas que no están adecuadamente preparadas<sup>38</sup>.

Esta privatización se ve además profundizada por la presencia de un volumen cada vez mayor de capital privado en la educación superior pública a través de la figura de las fundaciones, y la introducción en las instituciones públicas de prácticas propias de las instituciones privadas como los mecanismos de administración y gerenciamiento empresariales, especialmente la búsqueda de recursos en el mercado<sup>39</sup>.

## *II. Autonomía, regulación y evaluación*

La propuesta legislativa contempla de manera conjunta a las instituciones públicas y privadas regulando el funcionamiento de todas ellas y fijando los alcances de los distintos tipos institucionales (universidades, centros universitarios y facultades). Esto ha sido criticado desde el segmento privado señalando la excesiva ingerencia del MEC en cuestiones cuya regulación debe quedar en manos del libre mercado.

Para ser consideradas universidades las instituciones deberán cumplir una serie de requisitos (art. 18): deberán contar con una estructura pluridisciplinar, oferta regular de cursos en distintos campos del saber de por lo menos diez cursos de graduación, tres cursos de maestría y uno de doctorado y programas institucionales de extensión. Un tercio de su cuerpo docente deberá tener régimen de tiempo integral (mayoritariamente los que cuenten con título de master o doctor) y la mitad del cuerpo académico debe tener título de master o doctor. En estas instituciones se debe dar la indisociabilidad de las actividades de enseñanza, investigación y extensión.

Deberán constituir un consejo comunitario social donde los sindicatos, las “asociaciones de clase” y las entidades corporativas tendrán representación. Los mismos podrán opinar y redactar informes sobre el desempeño de la institución que serán tenidos en cuenta para la evaluación de la misma. Se establece también un consejo superior con representación de los claustros y de miembros de la comunidad, en el cual los administradores y los integrantes de la entidad mantenedora tendrán una representación máxima del 20

---

<sup>38</sup> El Ministro Tarso Genro sostuvo al respecto que confundir calidad con una universidad propiedad de una elite es una visión atrasada y medieval (“A favor da Elite plural”, en Assessoria de Comunicação Social do MEC, disponible en: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)).

<sup>39</sup> Asimismo, se tramita en el Congreso la denominada Ley de Innovación Tecnológica que prevé que empresas públicas y privadas podrán utilizar los laboratorios, equipamientos y materiales de las universidades, y permite que los investigadores de las universidades públicas se alejen entre 3 y 5 años para transformar sus inventos en negocio.

por ciento. Además, al menos uno de los dos prorectores<sup>40</sup> de las instituciones privadas deberán ser elegidos de manera directa por la comunidad.

Los centros universitarios por su parte, deben contar con una estructura pluridisciplinar, oferta de por lo menos ocho cursos de graduación, programa de extensión y un quinto del cuerpo docente con régimen de tiempo integral, mayoritariamente con título de master o doctor.

Además, el artículo 21 del anteproyecto de ley reconoce a las universidades, autonomía didáctico-pedagógica, administrativa y de gestión financiera. En tal sentido, y en contraste con la exhaustiva enunciación de condiciones que deben cumplir las instituciones, se establece que podrán decidir cómo gastar el presupuesto, el cual se incrementará anualmente y además, por primera vez, la elección de rectores será efectuada de manera directa por las comunidades académicas de cada institución, no dependiendo ya de la decisión del presidente de la unión entre los candidatos incluidos en una terna elevada por la universidad.

Los alcances de algunas de estas propuestas han merecido objeciones de distinto tenor, tanto por parte de las universidades federales como de las instituciones privadas. En el primer caso se señala que la autonomía se ve seriamente lesionada si la institución no cuenta con independencia jurídica para efectuar su propia defensa. Al respecto, la Asociación de Dirigentes de Instituciones Federales (ANDIFES) solicitó la reforma del artículo 70 del anteproyecto de ley dejando en manos de las universidades la autorización del desplazamiento de los procuradores generales que desarrollan funciones en las instituciones y la nominación y designación de los dirigentes de sus órganos jurídicos (*Proposta de Enmendas* de ANDIFES, 19/08/2005).

Si bien las instituciones deciden por sí mismas sobre sus cursos y curricula y establecen políticas generales de administración y gerenciamiento de los recursos financieros, en contrapartida tienen que rendir cuentas a la sociedad a través de la evaluación.

Desde el punto de vista de las instituciones privadas, la autonomía habría sido lesionada al no tener control total sobre sus aspectos académicos, como por ejemplo, la creación de nuevos cursos, lo que podría atentar contra su expansión. Asimismo se cuestiona la conformación de los consejos superior y comunitario social, especialmente en el espacio reservado a los mantenedores de las instituciones. Por su parte, el *forum nacional da livre iniciativa na educação* califica al proyecto como inconstitucional, intervencionista y nocivo al esfuerzo de la libre iniciativa por mejorar los proyectos en educación.

---

<sup>40</sup> Equivalente a secretario de universidad.

Desde el MEC se sostiene en cambio, que después de la expansión desenfrenada de los últimos años resulta indispensable establecer un marco regulatorio que permita distinguir y separar las instituciones privadas según su nivel de excelencia.

En lo que respecta a la evaluación, la Ley N° 10.861 crea el Sistema Nacional de Evaluación y Progreso de la Educación Superior (SINAES) para evaluar la capacidad institucional, el proceso de enseñanza y producción de conocimiento, el proceso de aprendizaje y la responsabilidad social de las instituciones de enseñanza, en cooperación con los sistemas estadales de educación. Se trata de un sistema de evaluación estatal que busca integrar varios procedimientos internos y externos, cuantitativos y cualitativos para el alcance de sus fines: la inducción de reformas en un sentido determinado. Una vez en funcionamiento significará nuevas reglas de entrada, de permanencia y de salida del sistema (Mancebo y Silva, 2004).

La evaluación será realizada por el Ministerio de Educación con el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionales (INEP). Los procedimientos de evaluación combinarán:

1. El examen nacional de desempeño del cuerpo estudiantil (que sustituye al *provão*) y
2. El índice de desarrollo de la enseñanza superior (IDES).

Recientemente, a través del Decreto N° 5.773, se reglamentaron algunos puntos de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Superior y de la ley que crea el SINAES, relacionando ambas normas y haciendo que la evaluación se refleje en la regulación del sistema.

### **III. Financiamento**

Estrechamente vinculado al tema de la autonomía, el financiamiento de las instituciones públicas ocupa un lugar central en un contexto de ampliación del sistema y crecientes demandas sobre este tipo de las instituciones. En este sentido, se orientan los temores de sus dirigentes en la medida en que la expansión de los reclamos sobre el segmento público no tiene como claro y necesario correlato, un crecimiento similar de los fondos a él destinados.

Esta aprensión guarda relación además con algunas señales percibidas desde el inicio del gobierno de Lula. Por ejemplo, el informe del Ministerio de Economía del 13 de noviembre de 2003 en el cual se señalaba a la educación superior como “un gran obstáculo a las metas sociales del gobierno”. Al res-

pecto, se sostenía que la composición social de los estudiantes brasileños constituiría un buen ejemplo de cómo “los más ricos” se apropian de una gran porción de los gastos públicos en el área social y la educación superior termina por sofocar a los demás niveles de enseñanza (Mancebo y Silva, 2004).

Es de destacar que este punto de vista coincide ampliamente con el expresado por el Banco Mundial en el documento “Políticas para un Brasil justo, sustentable y soberano”, elaborado en el año 2003<sup>41</sup>. Especialmente durante ese año también surgieron propuestas para eliminar la gratuidad de la educación superior pública y proyectos para cobrar impuestos especiales a los profesionales formados en universidades públicas.

Por otra parte, el Proyecto de Ley de Innovación Tecnológica (que ya tiene media sanción) y el que trata de la asociación publico-privado, que resultan de profundo interés para los organismos internacionales de capital, pueden ser fácilmente identificados como estrategias para la ampliación del ambiente de negocios en Brasil.

El riesgo más grande —señala el grupo de trabajo sobre políticas educativas de ANDES— es la indiferenciación entre público y privado en beneficio de este último, la “comodificación” de la educación y la instauración generalizada del capitalismo académico.

Puede apreciarse pues, en la gestión del gobierno de Lula, y con los matices propios de un gobierno que accede al poder con un discurso progresista y comprometido, en un contexto de expectativas sociales para el cambio, la conformación de un híbrido de políticas en el ámbito de la educación superior. Esto es la articulación entre algunas de las políticas de los años '90 que mantienen su vigencia y otras medidas orientadas a regular el sistema y a reducir la inequitativa representación social que en el mismo tienen de algunos grupos.

Recordemos que en el caso de Brasil, por las características estructurales de su SES, las reformas de los '90 lograron una mayor profundidad y capilaridad introduciendo fuertes condicionamientos para la implementación de reformas.

---

<sup>41</sup> En el mismo el Banco Mundial señala: “El país gasta más, en términos per capita, en investigación y desarrollo (I&D) y en enseñanza superior que la mayoría de las naciones latinoamericanas. ¿Cómo explicar esta paradoja? En primer lugar, el sector público domina la I&D: los vínculos de investigación entre las universidades y el sector privado son relativamente débiles. En segundo, el sector privado opera en un ambiente frecuentemente burocrático lo que perjudica a las firmas menores y más nuevas y a la innovación tecnológica. En tercero, la exposición de las empresas brasileñas a la tecnología y gestión de punta por medio del comercio (y de la inversión extranjera orientada por las exportaciones) es relativamente baja. Y por último, los gastos en la enseñanza superior benefician a unos pocos privilegiados. Todos estos factores impiden el crecimiento económico” (Banco Mundial, 2003).

## Reflexiones finales

Reconociendo el campo de las políticas de educación superior como una arena en la que se articulan diversas posiciones, a menudo en conflicto, que pugnan por imponer su propia visión y estructurar a partir de ella el desarrollo del sector, la presentación de los casos de Argentina y Brasil durante las gestiones de Kirchner y Lula Da Silva nos permite efectuar algunas reflexiones finales.

Como punto de partida, cabe resaltar las dificultades que en ambos países se presentan para encarar de manera autónoma el desarrollo de políticas para el sector. En este sentido, la impronta de los '90 se articula con las presiones de los organismos multilaterales de crédito y las agencias internacionales tendientes a generar las condiciones para una ampliación del mercado de la educación superior.

Pero, más allá del contexto general en el que se desarrollan las políticas de los dos gobiernos, resulta ilustrativo introducir algunos matices a nivel de los casos nacionales y también de la comparación, a los efectos de iluminar cuestiones nodales en cada uno de ellos.

Al respecto, en Argentina, la nota dominante es la ausencia de políticas concretas y sobre todo el lugar periférico que el tema adquiere en la agenda de gobierno. Ciertamente es que desde la asunción de la gestión, la misma estuvo dedicada prioritariamente a atender los problemas derivados del *default* y la crisis socioeconómica; sin embargo, cerrada aquella primera etapa y en un contexto de mejoramiento en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, resulta llamativa la falta de jerarquización del sector más allá de los anuncios mediáticos sobre recomposiciones salariales y pre-supuestarias que no consiguen atender los problemas de fondo del sector.

Por otra parte, un rápido análisis del nuevo estilo de relación con el FMI y el BM impuestos durante esta gestión permite visualizar una resistencia y un rechazo a la ingerencia de estos organismos o a la pervivencia de sus posturas, en ciertos ámbitos que también venían fuertemente sujetos a sus imposiciones desde los años '90, actitud que no encuentra correlato en el área de la política universitaria.

Paradójicamente, en este campo, el gobierno de Kirchner ha mostrado una inercia que contrasta con la audacia e innovación que mostró en otros rubros estratégicos de la política económica. En este punto sería interesante problematizar la capacidad de incidencia que efectivamente poseen las diversas posturas que compiten en la arena de la educación superior argentina. Una hipótesis a explorar en este aspecto se refiere precisamente a los

efectos que puede alcanzar la circulación entre el campo político y el universitario de intelectuales y expertos consustanciados con los proyectos neoliberales, en la medida en que no existen contrapesos por parte de la universidad ante la incorporación —a veces crítica y otras complaciente— de los programas introducidos en los '90, y la incapacidad por generar y sostener voces autónomas.

En este caso, el debate corporativo y social vuelve permanentemente sobre el tema salarial y presupuestario, y se reitera periódicamente —cuando surge algún emergente—, sobre el acceso y el financiamiento de las instituciones públicas, escollos a remover para una profundización del proceso privatizador.

Asimismo, comienza a instalarse en la agenda universitaria la posibilidad de reformar la Ley de Educación Superior, y se han presentado diversos proyectos, aunque los mismos asumen la forma de parches “correctivos” de algunas cuestiones puntuales sin reconocer que la ley está concebida —de manera global— desde una perspectiva de apertura al mercado, y por lo tanto la discusión debe ponerse en el espíritu mismo y no en las formas de su operacionalización.

En lo que respecta a Brasil, la intensidad de la reforma propuesta genera oposiciones cruzadas: los grupos más ligados a la gestión Fernando Henrique Cardoso, y —por consiguiente— más próximos a las usinas del pensamiento neoliberal, la rechazan por considerarla intervencionista en su intento por regular el funcionamiento de las instituciones privadas y no profundizar las asignaturas pendientes de la reforma de los '90: esto es eliminar o limitar la gratuidad de las universidades públicas. Los sectores pertenecientes al arco progresista —y en tal sentido más próximos al PT— expresan su oposición por considerarla privatista y la puerta de entrada de los intereses de grupos empresariales extranjeros en sintonía con la OMC y el ALCA.

Lo que resulta claro en Brasil es que el tema ocupa un lugar importante en la agenda de gobierno, y es materia de generación permanente de políticas por parte del ejecutivo. Asimismo, la variedad de voces que se escuchan en la arena de la educación superior suponen no sólo una disputa por posiciones de poder sino una competencia en términos paradigmáticos de la cual participan los intelectuales más importantes del país, y se hacen eco los medios de comunicación masiva.

De la comparación entre ambos países puede plantearse como hipótesis tentativa de interpretación la diferencia sustancial que existe en lo que respecta a las potencialidades de expansión de los dos SES. En Argentina, la TBES ronda el 40 por ciento, lo que supone que cualquier proceso de

privatización debe desarrollarse “compitiendo” con las universidades públicas, gratuitas y con ingreso directo, conquistas fuertemente arraigadas en la sociedad y por lo tanto de remoción conflictiva. Se trata pues, de una población que ya está incorporada al sistema público y sólo la reforma de sus presupuestos básicos puede orientarla hacia otro rumbo.

En Brasil, en cambio, el tamaño de su población total, su baja TBES (no supera el 11 por ciento) y el crecimiento constante de las tasas de graduación en el nivel medio generan un enorme mercado potencial constituido por demandantes que quieren ingresar al mercado de la educación superior, pero frecuentemente por sus dificultades económicas no logran hacerlo. El Estado, en este caso, puede incrementar las oportunidades en el segmento público creando las condiciones para la expansión de las vacantes y un plan de becas para alumnos de baja renta, o incentivar la expansión del privado financiando en el mismo becas y/o reducción de impuestos a las instituciones, incorporación de tecnologías alternativas, etc. En este caso, la magnitud del reto que significa tratar de expandir en pocos años la TBES de la población entre 18 y 24 años del 11 al 30 por ciento es tal que probablemente pueda plantearse la combinación de las dos vías, especialmente si en el segmento público continúan acentuándose los rasgos de privatización de hecho.

Lo que resulta claro es que la ampliación de la TBES no se basará exclusivamente en un crecimiento de los fondos públicos y por ende aun la expansión de las instituciones públicas deberá apoyarse en otro tipo de recursos. Una vez más, la vía escogida —como en los '60— es la privada, descuidando la incidencia que ésta tiene en la ampliación / reducción de la desigualdad social.

Si bien ambos casos presentan rasgos comunes, un análisis retrospectivo de las formas en que fueron desarrollándose ambos sistemas y las políticas activas de los diversos gobiernos —independientemente de su signo partidario— permiten constatar una jerarquización ininterrumpida de estas temáticas en la agenda de gobierno brasileña. Esto es, no sólo el “problema” ingresa a la agenda, sino que ocupa en ella un lugar relevante. De hecho, el crecimiento y la calidad de vastos tramos del sistema universitario y de ciencia y tecnología brasileño atestiguan este acompañamiento permanente.

En Argentina, en cambio, las últimas décadas han mostrado una política errática cuando no inexistente, y en los últimos quince años una continuidad —más allá de los matices y los gestos— de las reformas neoliberales de los '90. El deterioro experimentado por el sistema universitario y de ciencia y tecnología argentino puede atestiguar también estos errores u omisiones en términos de políticas.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1992). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Banco Mundial (2003). *Políticas para um Brazil justo, sustentável e competitivo*, disponible en: [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br)
- Carvalho, Cristina Helena Almeida de (s/f). “Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao prouni”, en Congreso de ANPED, política de educação superior N° 11, disponible en: <http://www2.uerj.br/~anped11/28/programacao%20do%20gt%2011.htm>
- Chirloleu, Adriana (2003). “Reflexiones en torno al desarrollo del campo de la educación superior en la Argentina. Algunas dudas, algunas deudas”, en Krotsch, Pedro (coord.), *Las miradas de la universidad. Tercer encuentro nacional la universidad como objeto de investigación*, La Plata, Editorial Al Margen.
- Chiroleu, Adriana y Osvaldo Iazzetta (2005). “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Rinesi, E., G. Soprano y C. Suasnabar, *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo.
- Cox, Cristian (1993). “La producción de políticas públicas de educación superior. Categorías para análisis comparativos”, en autores varios, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- García de Fanelli, Ana (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila-Fundación OSDE.
- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Leher, Roberto. “Reforma Universitaria no governo Lula: Protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais”, disponible en: <http://www.ufg.br/seminario-andifes/textos.html>
- Leite, Denise (2003). “Avaliação e democracia: possibilidades contra-hegemonicas ao redesenho capitalista das universidades”, en Mollis, Marcela (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Clacso.
- Mancebo, Deise (2004a). “Reforma universitária. Reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento”, en *Educação e Sociedade*, Campinas, Vol. 25, N° 88.
- Mancebo, Deise (2004b). “Universidade para todos: a privatização em questão”, disponible en: <http://www.anped.org.br/reformauniversitaria4.doc>



- Mancebo, Deise y Silva, João dos Reis (2004). "A reforma universitaria no contexto de um governo popular democrático: primeiras aproximações", disponible en: <http://www.adufla.ufla.br/Primeiras%20aproximações.htm>
- Marquina, Mónica (2003). "Diagnóstico y prioridades en materia de articulación de la Educación Superior", ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el siglo XXI, San Luis, 18 al 20 de septiembre, disponible en: [http://conedsup.unsl.edu.ar/Download\\_trabajos/Trabajos/Eje\\_1\\_Políticas\\_de\\_educacion\\_superior/Marquina\\_Monica.PDF](http://conedsup.unsl.edu.ar/Download_trabajos/Trabajos/Eje_1_Políticas_de_educacion_superior/Marquina_Monica.PDF)
- Musselin, Christine (2001). *Régulation des systèmes universitaires. Quels enseignements tirés d'une comparaison entre la France, l'Allemagne et un système public américain?*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Pugliese, Juan Carlos (2003). *Políticas de Estado. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, disponible en: [http://www.me.gov.ar/spu/documentos/publicaciones/SPU\\_políticas\\_de\\_estado.pdf](http://www.me.gov.ar/spu/documentos/publicaciones/SPU_políticas_de_estado.pdf)
- Pugliese, Juan Carlos y Peón, César (2004). "El sistema universitario argentino. Una agenda para acordar los cambios que reclaman los tiempos", en Marquís, C. (comp.), *La agenda universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- Pugliese, Juan Carlos (2005). "Políticas para una universidad de calidad y comprometida con su función social e innovadora", en *Revista Reflexiones Política y Sociales*, Año 4, N° 2, Rosario, Centro de Estudios para la Democracia Social.
- Schwartzman, Simón (2004a). *A nova reforma universitaria*, San Pablo, Instituto de Estudos do Tráballo e Sociedade, disponible en: <http://www.iets.org.br/notitia/servlet/newstorm.notitia.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=10&textCode=3488&date=currentDate>
- Schwartzman, Simón (2004b). "Educação: a nova geração de reformas", en Giambiagi, Fabio, José Reis y André Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: balanço e Agenda*, Río de Janeiro, Editora Nova Fronteira, disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/reformas.pdf>
- Sguissardi, Valdemar (2005). "La Universidad brasileña en tiempos de Lula", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 34 (2), N° 134, México, ANUIES.
- Suasnábar, Claudio (2005). "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno Kirchner", en *Temas y Debates, Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Año 9, N° 10, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

**Palabras clave**

Políticas públicas - educación superior - universidad - Argentina - Brasil

**Key words**

Public policies - Higher Education - university - Argentina - Brazil

**Abstract**

The neoliberal reforms, developed in Higher Education during the nineties, left deep marks in the systems and in the institutional practices of the Latin American countries. Nowadays, in a democratic government context, and in a time dominated by the critics of the neoliberal policies, the Higher Education seems to have eluded the revision of the recent past, remaining in parameters very similar to those of the past decade. In this paper we analyze the stipulations and the characteristics of the policies that are being developed in Argentina and Brazil, emphasizing on the common traces and the singularities that they have in each national situation and outlining some hypothesis to understand the process. The Higher Education field is used as a representative case that allows us to go beyond the official rhetoric, illuminating the traces of the public administration.

## **Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias\***

MARIANO TORCAL

Universidad Pompeu Fabra

mariano.torcal@upf.edu

*Este es un estudio comparativo de la desafección institucional, una de las dimensiones de la desafección política, en las nuevas democracias. Los niveles agregados de desafección institucional no muestran una tercera ola de países bien definida, aunque en promedio la desafección institucional es mayor entre las nuevas democracias. Esto último se debe a que la desafección institucional no es producto de las recientes experiencias dictatoriales que antecedieron a la tercera ola, sino el resultado de décadas de historia democrática frustrada o convulsa. La historia democrática pasada no sólo explica los diferentes niveles de desafección institucional, sino también la naturaleza distintiva que presenta la desafección institucional en las nuevas democracias.*

Muy temprano en la mañana de un día primaveral de 1974, una estación de radio en Portugal estaba emitiendo la canción *Grandola Vila Morena*. Esta era la señal para que un grupo de oficiales de rango medio de la armada portuguesa empezara un proceso revolucionario que, años más tarde, terminaría en la consolidación de una democracia representativa en Portugal. Este episodio fue, indudablemente, uno de los eventos políticos más importantes de la historia política portuguesa, pero fue también el comienzo de lo que ha sido denominado “la tercera ola democratizadora” (Huntington, 1991); un proceso que implica el reemplazo de regímenes no democráticos por democracias representativas, y que se extiende a través de varios continentes alrededor del mundo. En la mayoría de estos países este proceso culminó en la consolidación de nuevas democracias representativas que han disfrutado de un apoyo mayoritario entre sus ciudadanos. Todos los países del sur de Europa, y la gran mayoría de los países de Asia, América

---

\* Originalmente publicado en *Central European Political Science Review*, Vol. 3, Nº 10, Budapest, 2002, invierno. (Traducción de Inés Cruzalegui).

Latina y la antigua Europa del Este tienen hoy en día nuevos regímenes democráticos que, a pesar de los serios problemas políticos y económicos, son apoyados en forma consistente por sus ciudadanos. No obstante, estas “nuevas democracias consolidadas” tienen un problema actitudinal que contrasta con el apoyo mayoritario que los ciudadanos le brindan al nuevo régimen: a pesar de sus preferencias políticas y el apoyo al régimen, los ciudadanos muestran bajos niveles de confianza en las instituciones, en los mecanismos de representación democrática y en sus representantes. A este síndrome actitudinal lo he llamado *desafección institucional*.

Sin embargo, algunos rasgos actitudinales similares pueden observarse también en las democracias occidentales más consolidadas. De hecho, desde 1960 los niveles de participación en algunas de estas democracias han decrecido considerablemente. Algunos investigadores han atribuido este descenso de la participación a una “brecha de confianza” o a un “incremento en la desafección”, resultado de un progresivo deterioro de las actitudes políticas tales como la eficacia política y la confianza en las instituciones (Barnes y Kaase, 1979; Lipset y Scheider, 1983; Dalton, 1988; Dalton, 1999; Nye, Zelikow y King, 1997; Pharr y Putnam, 2000). Entre otras cosas, esto ha conducido a buscar nuevos mecanismos de participación y, consecuentemente, a impulsar la transformación tanto del entramado institucional como en el funcionamiento de las democracias (Di Palma, 1970: 30). Está comprobado que en las democracias más tradicionales la naturaleza de la relación ciudadano-poder político está atravesando actualmente un proceso de cambio que puede advertirse en la alienación de los ciudadanos de la política, en la creciente desconfianza en las instituciones políticas, gobiernos y líderes, y en la crítica a partidos políticos y otras organizaciones tradicionales de representación política (Abramson, 1983; Klingemann y Fuchs, 1995; Orren, 1997; Nye, Zelikow y King, 1997; Norris, 1999a; Putnam, Pharr y Dalton, 2000). Por tanto, podría decirse que la relación entre los ciudadanos y el Estado está en la raíz de los cambios que actualmente tienen lugar en las democracias representativas contemporáneas.

Sin embargo, el hecho de que nuevas y viejas democracias muestren síntomas similares no significa necesariamente que tengan las mismas causas. Como se argumentará aquí, los orígenes de la desafección política en las nuevas y viejas democracias difieren sustancialmente. La mayoría de los estudios sobre actitudes y participación democrática se centran en las democracias consolidadas, intentando explicar el origen y existencia de actitudes sobre la política en países que han tenido democracias representativas desde hace cincuenta años o más; en otras palabras, democracias en las que

sus ciudadanos han acumulado una “experiencia democrática” considerable. No obstante, los ciudadanos en las nuevas democracias no tienen la experiencia “reciente y prolongada” que les permitiría evaluar el funcionamiento, los logros y el desempeño de las instituciones democráticas recientemente instauradas. Más importante aún, su única referencia para la evaluación de las instituciones y prácticas de representación política está frecuentemente relacionada con las experiencias pseudos- o antidemocráticas del pasado, repletas de prácticas democráticas irregulares y de discursos que atacan y alteran el funcionamiento regular y normalizado de las organizaciones e instituciones de representación política. Por consiguiente, es de esperar que estas experiencias políticas previas generen predisposiciones e incluso influyan negativamente en las evaluaciones de los ciudadanos sobre las actuales instituciones democráticas, y su confianza en éstas.

La consideración de aspectos políticos internos de diferentes países para poder explicar las diferencias actitudinales entre países no es algo nuevo (Nye, Zelikow y King, 1997: 273-276; Klingemann, 1999: 52; Miller y Listhaug, 1999: 201; McAllister, 1999: 202-203; Putnam, Pharr y Dalton, 2000: 26-27). Sin embargo, la propuesta que aquí se presenta difiere de estos estudios de dos maneras. En primer lugar, se sostiene que la presencia de anteriores acontecimientos políticos socializadores es un elemento esencial en la formación de actitudes de desafección institucional. En segundo lugar, se propone aquí que el peso de la socialización del pasado es bastante más negativo en las nuevas democracias, ya que éstas han tendido a sufrir en mucha mayor medida un pasado político tumultuoso, lleno de inestabilidad, manipulación, corrupción y constantes discursos en oposición a las instituciones de representación política. Las democracias de la tercera ola no son tan distintivas en sus niveles de desafección política, pero los ciudadanos de las democracias más nuevas, al evaluar sus instituciones y representantes, están continuamente influenciados por las referencias negativas previas. Por otro lado, en las democracias más antiguas estas referencias negativas no están tan presentes y su impacto socializador es mucho menor. Ello permite que los ciudadanos de las democracias más antiguas evalúen el presente con una perspectiva de futuro, tomando el ideal democrático como punto de referencia dominante.

### **Desafección institucional: concepto y medición**

El término “desafección política” hace referencia al *sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las*

*instituciones democráticas que genera un distanciamiento y alienación respecto a éstos, y una falta de interés en la política y los asuntos públicos, pero sin cuestionar el régimen democrático* (Torcal y Montero, 2006). La desafección política comprende dos aspectos o dimensiones que se miden utilizando diferentes indicadores: la desafección institucional (medida por la confianza en las instituciones representativas y la eficacia en la política externa); y la falta de compromiso político (medida por la eficacia política interna, el interés político y la importancia de la política en la vida) (Torcal y Montero, 2006)<sup>1</sup>. El presente trabajo se concentrará en la explicación de los niveles y orígenes de la desafección institucional, que constituye una de las dimensiones de la desafección política.

Es preciso aclarar que la desafección institucional difiere de alguna manera de otros conceptos usados frecuentemente en los estudios de cultura política, como por ejemplo la alienación política, la crisis de confianza, el cinismo político y el disenso político, a pesar de que son frecuentemente utilizados de forma intercambiable, e incluso algunas veces medidos en forma similar. Muchos de estos otros conceptos sugieren un estado de crisis de legitimidad del régimen político en general, algo que no implica la definición ni naturaleza de la desafección. La desafección política no supone una crisis de legitimidad democrática, a diferencia de lo que implicaba, por ejemplo, el concepto de alienación política. La desafección política es independiente del apoyo al régimen democrático y tiene, por tanto, consecuencias diferentes sobre el comportamiento (Torcal, 2002; Gunther y Montero, 2000). De hecho, muchas de las nuevas democracias que vamos a estudiar se caracterizan por mostrar al mismo tiempo niveles altos de legitimidad democrática junto con la existencia de una elevada desafección institucional. Por otro lado, muchos de estos conceptos arriba mencionados implican una crisis del sistema que se debe al elevado descontento o insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño del gobierno, mientras que la desafección política se manifiesta de un modo más o menos estable e independiente a las oscilaciones propias de la popularidad del gobierno o de la aprobación de las políticas que implementa. La desafección en general, y la desafección institucional en particular, constituyen por tanto una actitud *fundamental*, y como tal, poco tienen que ver con opiniones fluctuantes de corto plazo acerca de las acciones, las decisiones o la popularidad del gobierno. La evaluación de un gobierno en

---

<sup>1</sup> La prueba empírica de la presencia de estas distintivas dimensiones de la desafección política está en Torcal (2002).

particular puede afectar la movilización política y, consecuentemente, puede conducir a una derrota electoral (*"throw the rascals out"*), pero no tiene ningún impacto sobre las otras dos dimensiones de la cultura política: la desafección política y el apoyo al régimen democrático (Farah, Barnes y Heunks, 1979).

Antes de comenzar a analizar los niveles comparativos y el origen de la desafección institucional, resulta importante destacar que su presencia crecientemente conspicua entre las democracias representativas no presupone una crítica a las actuales democracias representativas o la defensa de algún modelo de democracia o ciudadanía en particular. Los efectos de la desafección política no son los mismos en todas las democracias, llegando a tener unos efectos positivos en muchas de ellas. La presencia de ciudadanos críticos (desafectos demócratas) puede generar un efecto dinamizador de la vida democrática (Norris, 1999; Torcal, 2002; Torcal y Montero, 2006). De hecho, como se ha argumentado en otro lugar (Torcal y Montero, 2006) la desafección política puede influir sobre el comportamiento de manera diferente, dependiendo del contexto político en el que se origina y desarrolla.

### **Diferentes teorías acerca del origen de la desafección política**

Una variedad de hipótesis diferentes ha sido utilizada para explicar los crecientes niveles de cinismo político, la falta de confianza en las instituciones y otras actitudes que podrían englobarse en lo que se ha llamado desafección. Con el propósito de sistematizar estas hipótesis las dividiré en tres grupos principales: las explicaciones políticas, las explicaciones económicas y las explicaciones socioculturales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Dos trabajos recientes que se destacan por sus esfuerzos de sistematizar todas las hipótesis sugieren la existencia de cuatro grupos de factores. Nye, Zelikow y King (1997: 8-17) distinguen entre variables sociales y culturales (capital social y cambio cultural), variables políticas (fin de la Guerra Fría, falta de liderazgo político, corrupción y el efecto de la Segunda Guerra Mundial, realineamientos del sistema de partidos y el impacto negativo de los medios de comunicación), variables económicas (declinación en niveles de crecimiento, globalización, transformaciones tecnológicas y la revolución de la computadora) y variables relacionadas con el desempeño gubernamental. Norris (1999a: 21-25) también agrupa en cuatro a los factores, aunque existen algunas diferencias. Ella considera que las explicaciones económicas son parte de los factores políticos (desempeño gubernamental). Además, agrega una variable que es estrictamente institucional (política para Nye, Zelikow y King, 1997) e incluye las teorías de la modernización dentro de las causas culturales.

### *Explicaciones políticas*

El grupo de explicaciones políticas contiene varias hipótesis diferentes. La primera comprende lo que comúnmente se conoce como los “factores institucionales”<sup>3</sup>. Según estas “explicaciones institucionales”, la caída en la confianza institucional puede atribuirse a la naturaleza del sistema de partidos (tanto excesivamente concentrado como fragmentado), a la inestabilidad gubernamental que éste puede provocar, o a otros factores político-institucionales como el tipo de sistema institucional (parlamentarismo/presidencialismo), el grado de desarrollo de los derechos civiles y libertades, o la falta de rotación de los partidos en el gobierno. Esto contribuiría a explicar los diversos niveles de desafección observados en los diferentes países, pero no así la tendencia generalizada a un aumento de la desafección (si este es realmente el caso).

Una segunda explicación política que podría dar cuenta de los diferentes niveles de desafección entre los países se vincula con el desempeño gubernamental. Según el clásico estudio de Miller (1974: 951-972) sobre este tema, la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno puede ser causada por los largos períodos de expectativas frustradas, que resultan de un funcionamiento gubernamental inadecuado o defectuoso<sup>4</sup>. Esto sugiere que los bajos niveles de confianza institucional no están tan relacionados con los logros objetivos del gobierno, sino que —como muestra un estudio reciente— estarían relacionados con la brecha entre el logro gubernamental y las expectativas ciudadanas (Miller y Listhaug, 1999: 212-

<sup>3</sup> Mucha de la literatura coincide en la sugerencia de la importancia de los factores institucionales, pero desacuerda a la hora de definir las variables dependiente e independiente. Algunos autores eligen la satisfacción con la democracia como la variable dependiente, otros eligen la confianza en las instituciones, mientras que otros la confianza política o la confianza en los políticos. Debido a esto, algunas de las conclusiones que surgen de la literatura están en conflicto. El trabajo más exhaustivo acerca de este tema, con una discusión adicional acerca del problema de usar la satisfacción con la democracia como variable dependiente, se encuentra en Norris (1999b: 220). Muchas variables también han sido utilizadas como independientes. Norris (1999b: 232) incluye dentro de los factores institucionales en su modelo: el cambio en los partidos en el gobierno, el grado de libertad y libertad política, el sistema de partidos, y en menor medida, la descentralización del Estado y el parlamentarismo/presidencialismo. Alguna de la literatura más reciente que merece especial atención, a pesar de la presencia de algunos errores, incluye: Williams (1985: 125-142); Miller y Listhaug (1990: 357-389); Lishaug y Wiberg (1995); Morlino y Turchi (1996); Anderson y Guillory (1997: 66-81).

<sup>4</sup> Sin embargo, no debe olvidarse que este trabajo presenta dos problemas: primero, la variable política en este caso es la confianza política más que la confianza en las instituciones y, segundo, el trabajo utiliza las bien conocidas y problemáticas cinco preguntas desarrolladas por Stokes que parecen medir en alguna medida también la evaluación del gobierno.



216). Otros estudios, en cambio, atribuyen el descenso en la confianza institucional a la expansión de las responsabilidades gubernamentales y a la “sobrecarga” resultante a la que los ciudadanos han sometido a estas instituciones. Esto genera entre los ciudadanos un sentimiento generalizado de que el gobierno falla en responder a sus necesidades y expectativas (Huntington, 1968; Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Recientemente, Pharr y Putnam (2000:23) sostienen que el criterio utilizado por el público para evaluar el desempeño gubernamental e institucional está cambiando, lo que a su vez contribuye al deterioro de la confianza institucional.

Un último subgrupo de hipótesis políticas que explica el amplio descenso en la confianza institucional incluye aquellas que se refieren al “espíritu de los tiempos”. Este subgrupo comprende a todos los estudios que atribuyen la erosión de la confianza política en ciertas democracias a la extensa cobertura de una serie de escándalos políticos por los medios de comunicación, influyendo en la opinión pública y causando un creciente distanciamiento de los ciudadanos con respecto a las instituciones y la política en general (Abramson, 1983; Lipset y Scheider, 1983; Wattenberg, 1986; Dogan, 1997: 3-29). Pharr y Putnam (2000:23) han llamado a esta explicación el factor información.

Es preciso advertir, sin embargo, que este grupo de hipótesis políticas generalmente asume como modelo a las democracias consolidadas. Como se planteó en la introducción, los diferentes pasados políticos de las nuevas democracias pueden introducir factores políticos no considerados en las hipótesis discutidas previamente. En efecto, en este trabajo se argumenta que los eventos políticos pasados son un elemento esencial en la formación de actitudes de desafección, y que la socialización política que resulta de estos eventos influye e interfiere en la evaluación de los ciudadanos sobre las instituciones políticas actuales y su desempeño. Por lo tanto, el pasado político es un factor importante que, aunque generalmente pasado por alto, debería ser incluido en las hipótesis que explican la desafección política.

### *Explicaciones económicas*

El segundo grupo de hipótesis utilizadas para explicar la evolución de la desafección está basado en factores económicos. Estas hipótesis aplican las teorías anteriormente mencionadas sobre desempeño gubernamental y sobrecarga política a la economía. Las hipótesis económicas plantean que los niveles de desafección dependen de los logros o fracasos económicos y sociales del gobierno (lo cual explicaría la diferencia entre países) (Muller y Seligson, 1994: 635-652; Clarke, Dutt y Kornberg, 1993: 998-1021), combi-

nado con las expectativas de alto crecimiento económico continuamente insatisfechas. Estas expectativas son el producto de los altos niveles de expansión económica y empleo de los años cincuenta y sesenta (Nye, 1997: 10-13; Lawrence, 1997: 115). Sin embargo, este grupo de explicaciones económicas no es ampliamente aceptado. La correlación existente entre factores socioeconómicos y la evolución de la confianza institucional no sólo es cuestionable, o al menos empíricamente discutible (McAllister, 1999: 201; Clarke, Dutt y Kornberg, 1993: 1015)<sup>5</sup>, sino que además parece claro que los decrecientes niveles de confianza en los países industrializados no se corresponde en el tiempo con el periodo de deterioro económico de los años setenta y ochenta (Lawrence, 1997: 113).

### *Explicaciones socioculturales*

Las explicaciones socioculturales son, en la literatura acerca de este tema, el último grupo de hipótesis; las cuales pueden dividirse en dos subgrupos. El primero de éstos se vincula con las llamadas “teorías del desafío”<sup>6</sup>, según las cuales todos los síntomas actitudinales de la desafección en las democracias representativas son simplemente el producto de una insatisfacción de los ciudadanos con respecto a ciertos mecanismos institucionales de representación política. Esta insatisfacción ha conducido a los ciudadanos a formular crecientes demandas en busca de cambios en el formato y el funcionamiento de las instituciones tradicionales de representación política al mismo tiempo que una búsqueda de mecanismos más directos de acción política. Estas demandas han presentado un nuevo desafío a las democracias representativas más tradicionales, particularmente en lo que concierne a la relación ciudadano-gobernante. Algunos analistas creen que este desafío es el resultado de niveles educacionales más altos, de cambios culturales y de la movilización cognitiva que ello ha acarreado (Kaase y Marsh, 1979: 37-41; Dalton, 1988: 241-242; Inglehart, 1977; Kaase y Newton, 1995: 40-41; Kinglemann y Fuchs, 1995: 22). Según este subgrupo de hipótesis, estos cambios han dado origen a un nuevo tipo de ciudadano que está más preocupado por problemas específicos y con la manera en la que el gobierno los maneja. Estos ciudadanos tienden a ser más exigentes; están mejor informados políticamente a través de los medios de comunicación y utilizan mecanismos alternativos (menos convencionales) de acción política.

<sup>5</sup> El déficit público parecería ser el único factor objetivo que está directamente relacionado con la evaluación de las instituciones; ver Miller y Listhaug (1999: 208-210).

<sup>6</sup> Este subgrupo de hipótesis también se conoce como las teorías de la “nueva política”.

Un segundo subgrupo de explicaciones socioculturales tiene una vinculación con las denominadas “teorías de la modernización”. Éstas están basadas en estudios clásicos como los realizados por Banfield, Lerner y Lipset (Banfield, 1958; Lerner, 1958; Lipset, 1960), quienes creían que las débiles actitudes políticas de participación y cooperación son características de sociedades atrasadas, y que, por lo tanto, desaparecen cuando éstas se han modernizado. De acuerdo con estos estudios, los ciudadanos tienden a convertirse en políticamente más activos a medida que la sociedad se moderniza, o al menos estos ciudadanos esperan y asumen un rol más activo en el sistema político. De modo que estas actitudes deberían cambiar y desarrollarse con la modernización de la sociedad. La prueba empírica de estas hipótesis requiere la búsqueda de relaciones estadísticas entre una variedad de características sociodemográficas del encuestado (Finifter, 1970: 389-410; Form y Rytina, 1971: 659-688; Wright, 1975: 219-226). Por ejemplo, muchos estudios han intentado relacionar la desafección con el estatus socioeconómico, el género, la religión, el origen regional y la edad del encuestado. Los análisis macro se concentran en mostrar la relación entre los niveles actitudinales de cada país e indicadores que reflejan el grado en el que estos países han sido modernizados.

### **Niveles comparativos de apoyo democrático y desafección institucional**

En general, el apoyo de los ciudadanos al régimen democrático en la mayoría de las nuevas democracias no presenta grandes diferencias con el observado en las democracias históricamente más estables. Como puede observarse en la Tabla 1, la media de apoyo entre los dos grupos de democracias no presenta apenas diferencias, si bien puede haber algunos casos más particularizados de bajo o alto apoyo, confirmando las conclusiones de otros investigadores (Montero y Morlino, 1995: 238; Bruneau, 1984: 35-39). Los datos de la Tabla 2, que muestran los niveles de legitimidad durante el período 1985-1995 en España y 1985-2002 en Grecia y Portugal, demuestran que generalmente alrededor del 75-85 por ciento de los ciudadanos de estos países apoyan al nuevo régimen (con la excepción de España y Portugal en 1985, debido al alto porcentaje de encuestados que decide “no responder”). Pero aún más importante es que la opción autoritaria obtuvo poco apoyo entre los ciudadanos de estas nuevas democracias (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 52-57; Bacalhau, 1995: 44-47; Montero y Morlino, 1995: 236). Estos datos muestran, de forma bastante clara, el apoyo de los ciudadanos a los regímenes

democráticos recientemente establecidos. Pero igualmente importante es que estos datos muestran la estabilidad de este apoyo a pesar de los cambios en la situación política de estos países durante el período analizado (crisis económica y política, escándalos de corrupción y cambios en las mayorías electorales).

**Tabla 1**  
Legitimidad democrática en 12 países de Europa, 1992  
(porcentajes horizontales)

<b>Países*</b>	Democracia es preferible	Autoritarismo	No importa	NS/NC
Dinamarca	92	4	2	1
Bélgica	90	4	3	2
Grecia	90	4	3	2
Alemania (sólo Oeste)	83	8	5	2
Portugal	83	9	4	4
Luxemburgo	82	2	6	9
Alemania	81	8	7	3
Holanda	81	9	5	5
España	78	9	7	6
Francia	78	7	11	5
Gran Bretaña	76	6	11	6
Italia	73	14	6	7
Irlanda	63	10	21	6
<b>Promedio</b>	<b>78</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

\* Los países están ordenados de acuerdo al apoyo incondicional a la democracia.  
Fuente: Eurobarómetro 37, 1992.

**Tabla 2**  
Legitimidad democrática en las nuevas democracias de Europa del Sur (porcentajes horizontales)

<b>Países* y años</b>	Democracia es preferible	Autoritarismo	No importa	NS/NC
España 1985	70	10	9	11
España 1988	75	8	14	3
España 1992	78	9	7	6
España 1995	79	9	8	4
Grecia 1985	87	5	6	2
Grecia 1988	90	3	4	3
Grecia 1992	91	4	3	2
Grecia 1996	85	10	3	2
Portugal 1985	61	9	7	23
Portugal 1988	84	7	9	-
Portugal 1992	83	9	4	4

\* Los países están ordenados alfabéticamente y por fecha.  
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio de Cuatro Naciones (Four Nation Study) 1985, Eurobarómetros 30 y 37. La información de Grecia 1996 fue provista por P. Nikiforos Diamandouros y pertenece al proyecto Comparative National Election Project (CNEP). Ver también Montero, Gunther y Torcal (1998: 128).

Sin embargo, no todas las nuevas democracias exhiben niveles similares de apoyo al régimen democrático. Esto se refleja claramente en la Tabla 3, que muestra el grado de legitimidad concedida por los ciudadanos a los nuevos regímenes democráticos en algunos países latinoamericanos. Por un lado, países como Uruguay y Argentina muestran altos niveles de apoyo a sus respectivos regímenes, mientras que muchos otros, como Chile, Brasil, Paraguay y Perú, tienen menores niveles de legitimidad democrática (Diamond, 1999: 179; Linz y Stepan, 1996: 173 y 214). Ejemplos similares pueden también encontrarse en otras nuevas democracias, como es el caso de Rusia y las ex repúblicas soviéticas, Bielorrusia y Ucrania, así como Taiwan y Corea del Sur (Rose, 1994: 19-30; Rose y Mishler, 1996: 29-58; Shin y Shyu, 1997: 109-124; Klingemann, 1999).

**Tabla 3**  
Legitimidad democrática en algunos países latinoamericanos  
(porcentajes horizontales)

Países* y años	Democracia es preferible	Autoritarismo	Es todo lo mismo	NS/NC
Uruguay 1988	73	10	8	9
Uruguay 1995	81	8	6	4
Uruguay 1996***	80	—	—	—
Argentina 1988	74	13	10	3
Argentina 1995	76	11	6	6
Argentina 1996***	71	—	—	—
Venezuela 1995	60	21	13	6
Venezuela 1996***	62	—	—	—
Paraguay 1995	52	20	18	10
Paraguay 1996***	59	—	—	—
Perú 1988**	77	16	—	7
Perú 1995	52	23	14	10
Perú 1996***	63	—	—	—
Chile 1988	57	11	27	5
Chile 1995	52	18	26	4
Chile 1996	54	19	23	4
Brasil 1988	43	21	26	10
Brasil 1995	41	21	23	15
Brasil 1996	50	24	21	5

\* Los países están ordenados de acuerdo al apoyo incondicional a la democracia.

\*\* En Perú 1988, las categorías eran de algún modo diferentes: “democracia constitucional”, “militar”, “revolucionaria marxista”, y “otra”.

\*\*\* Algunos datos de 1996 son de fuentes publicadas, y están incompletos en algunas categorías.

Fuente: Para 1988, Moisés (1995); para Perú 1988, Apoyo S.A.; para 1995, datos del Latinobarómetro 1995; para 1996, Lagos (1997: 133).

Deben, por tanto, hacerse dos afirmaciones respecto a los diferentes grados de legitimidad en las nuevas democracias. En primer lugar, los diferentes niveles de apoyo a los nuevos regímenes prueban la validez de este indicador. Éste revela las distintivas preferencias de los ciudadanos a la hora de elegir entre diferentes regímenes políticos, particularmente cuando pueden compararlos a partir de experiencias personales o recuerdos recientes (Rose y Mishler, 1996: 80-81; Montero, Gunther y Torcal, 1998: 12-13). Los niveles de apoyo a la democracia en Argentina y Uruguay son similares a aquellos de Europa occidental, pero contrastan ampliamente con los de otros países de Sudamérica (ver Tabla 3). Esto puede observarse también en otros estudios comparativos que miden el apoyo abstracto al régimen democrático utilizando otros indicadores<sup>7</sup>. Además de mostrar el apoyo que los ciudadanos otorgan a los regímenes recientemente establecidos en la mayoría de las nuevas democracias, esas preguntas también revelan los bajos niveles de apoyo en los países anteriormente mencionados y en otros países de Europa del este, como Letonia, Bielorrusia, Moldavia, Rusia y Ucrania (Klingemann, 1999: 42-46; Rose y Mishler, 1996: 83-88).

En general, con la excepción de países como Brasil, Chile, Perú, Corea del Sur y otros del este de Europa, podemos concluir que las nuevas democracias generalmente muestran resultados positivos en términos de las actitudes de los ciudadanos de apoyo al régimen democrático. El caso de España constituye un buen ejemplo. A pesar de ciertas actitudes reformistas y difusos sentimientos anticapitalistas (Linz, 1984: 89; Montero, Gunther y Torcal, 1998: 50-51), los españoles aceptan el orden social y económico con tanta convicción como otros europeos, pero también le otorgan apoyo mayoritario al sistema democrático. Este apoyo se desarrolla paralelamente con la moderación ideológica, que es también una característica general de los ciudadanos en la mayoría de las nuevas democracias (Torcal, 2002).

Sin embargo, y contrariamente a lo observado con respecto al apoyo a los nuevos regímenes democráticos, la desafección política es en cierto modo mayor en las nuevas democracias, aunque —como veremos— esta no sea una característica actitudinal distintiva en todas las nuevas democracias. Por ejemplo, en la Tabla 4 puede observarse que el porcentaje de ciudadanos que está de acuerdo con las enunciados que se refieren a la eficacia política externa<sup>8</sup> son más altos en España y en Grecia, pero no así en Portugal. Los datos mues-

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, Tabla 2.6 en Klingemann (1999).

<sup>8</sup> Los enunciados son: “La mayoría de las personas con poder intentan sacar ventaja de gente como uno”, y “Las personas que gobiernan el país no tienen interés en lo que le pasa a gente como uno”.

tran que en 1986 los ciudadanos de España y Grecia, junto con aquellos de Bélgica, Irlanda y Gran Bretaña, son los europeos que se proclamaron a sí mismos como políticamente ineficaces. Es cierto que también Portugal podría unirse al grupo si se tiene en consideración los datos comparativos del Estudio Cuatro Naciones de 1985 (Tabla 5). En efecto, estos datos muestran que la ineficacia política entre los portugueses es tan alta como entre los españoles<sup>9</sup>. Por otro lado, los niveles de ineficacia política griega han fluctuado sustancialmente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 1985 la ineficacia política entre los griegos era relativamente baja<sup>10</sup>, a pesar de que los datos de encuestas recientes en ese país muestran que sólo el 29 por ciento está en desacuerdo con el primer enunciado negativo y sólo el 12 por ciento está en desacuerdo con el segundo<sup>11</sup>. Por lo tanto, entre las nuevas democracias del

**Tabla 4**  
Eficacia política en Europa occidental, 1986 y 1988

Países*	Porcentaje de aquellos que estuvieron de acuerdo con al menos un indicador**	
	1986	1988
Italia	82	72
Grecia	74	58
Bélgica	68	54
España	66	52
Irlanda	61	52
Gran Bretaña	61	52
Holanda	60	46
Francia	58	48
Alemania occidental	52	44
Luxemburgo	44	29
Portugal	32	20
Dinamarca	31	24

\* Los países están ordenados de acuerdo con la ineficacia política en 1986.

\*\* Los enunciados utilizados fueron: “La mayoría de las personas con poder intentan sacar ventaja de personas como uno” y “Las personas encargadas de manejar al país no tienen interés en lo que les pasa a personas como uno”.

Fuente: Eurobarómetros 26 y 30.

<sup>9</sup> Estos datos están más de acuerdo con los altos niveles de cinismo y alienación política que, de acuerdo con algunos autores, han caracterizado a los ciudadanos portugueses desde el comienzo de la transición; ver Bruneau y Bacalhau (1978); Bruneau (1984); Bruneau and Macleod (1986).

<sup>10</sup> Estos resultados reflejan los hallazgos de otros investigadores desde los inicios de la transición política griega; ver Dimitras (1990: 92-115).

<sup>11</sup> Encuesta griega del CNEP, 1996. Esta encuesta incluye una tercera categoría de respuesta neutral “depende”, seleccionada por el 14 por ciento de los encuestados. Ver, también, Mendrinou y Nicolapoulos (1997: 25).

**Tabla 5**

Eficacia política externa en el Sur de Europa, 1985  
(porcentaje de quienes dicen estar completamente o parcialmente de acuerdo con cada enunciado)

Indicador	España	Grecia	Italia	Portugal
No creo que a los oficiales públicos les importe lo piensan personas como uno	74	53	81	88
No importa quién este en el gobierno, ellos están sólo preocupados por sus intereses personales	73	69	83	89

Fuente: Estudio de Cuatro Naciones (Four Nations Study), Banco de Datos del CIS.

sur de Europa, sólo Grecia presenta una configuración distintiva en los niveles de eficacia política. Pero, incluso Grecia presenta a lo largo del tiempo un modelo algo más próximo al observado en otros países de Europa del sur: las diferencias positivas iniciales en los niveles de afectación han descendido dramáticamente acercándose a niveles similares a los observados en los otros países del sur de Europa (Mendrinou y Nicolapoulos, 1997: 22-29).

Además, al observar a las democracias de la tercera ola de América Latina, se advierte que el panorama de desafección institucional entre las nuevas democracias está lejos de ser uniforme. La ineficacia política (particularmente, la ineficacia externa) es bastante alta entre los ciudadanos de algunos países de América Latina, pero no en todos. Como muestra la Tabla 6, sólo entre el 16 y el 29 por ciento de los latinoamericanos respondieron afirmativamente al enunciado “congresistas y senadores se preocupan por gente como uno”. Sin embargo, los ciudadanos de Uruguay y Chile se sienten de algún modo más optimistas a la hora de valorar lo que se preocupan sus representantes en las cámaras legislativas (38 por ciento y 24 por ciento respectivamente).

Con respecto a la confianza institucional, otro de los indicadores de la desafección institucional, las comparaciones entre nuevas y viejas democracias parecen ir en la misma dirección: diferenciación con respecto a las democracias más históricas, pero no uniforme y semejante para todas las nuevas democracias. Por ejemplo, y como Maravall (1984) observó para 1980, los españoles son más negativos en sus evaluaciones de las instituciones políticas y sociales, mostrando una clara falta de confianza<sup>12</sup>. Rose (1994: 145)

<sup>12</sup> La comparación incluye referencias al *resultado del sistema*, por ejemplo, la aprobación y legitimidad dada por los ciudadanos a la decisión tomada por las autoridades responsables (30-33 por ciento), las autoridades burocráticas (81 por ciento) y las cortes (47 por ciento). Ver Maravall (1984: 125-126). A pesar de un claro descenso observado para Estados Unidos y Gran Bretaña,



**Tabla 6**  
Eficacia externa en siete países latinoamericanos, 1995

Países*	Porcentaje "de oficiales públicos que les importa lo que piensan personas como uno" (eficacia externa)
Brasil	16
Venezuela	16
Argentina	19
Chile	24
Paraguay	28
Perú	29
Uruguay	38

\* Los países están ordenados de acuerdo al grado de eficacia externa.

Fuente: Latinobarómetro 1995.

defiende esta misma conclusión a partir de la valoración de algunos datos obtenidos de 1988 que reflejan la brecha de confianza institucional entre los españoles y los ciudadanos de Gran Bretaña, América del Norte, Francia y Alemania. Esta baja presencia de confianza está también claramente presente en otras nuevas democracias a pesar del marcado descenso de la confianza institucional en Estados Unidos<sup>13</sup> y en Europa occidental<sup>14</sup> a lo largo de décadas recientes. Los datos comparativos de la *World Value Survey* de 1990 (ver Tabla 7) muestran que los ciudadanos en España y Portugal tienen los menores niveles de confianza institucional de Europa occidental, particularmente en el parlamento, la administración pública y el sistema legal<sup>15</sup>. Sin

---

son considerablemente bajos los porcentajes presentados por Maravall para España. Ver Inglehart (1977: 306); Abramowitz (1989: 189-190). Para Gran Bretaña ver Budge (1971: 171); Jessop (1974: 99); Kavanagh (1989: 145-147); Parry, Moyser y Day (1992: 181).

<sup>13</sup> Ha sido también argumentado que la declinación en la confianza se refiere más a la confianza en las autoridades que en las instituciones *per se*. Ver Lipset y Schneider (1983: 27-28 y 88-89); Merkl (1988: 32-33); Dogan (1995: 57-71).

<sup>14</sup> Un estudio reciente ha argumentado que la declinación en los niveles de confianza ha ocurrido entre las instituciones de gobierno, mientras que la confianza se ha mantenido constante o incluso incrementado en, por ejemplo, el parlamento nacional. Ver Lishaug y Wiberg (1995). Sin embargo, en un estudio reciente, Dalton (1999: 62-69), argumenta a favor de la presencia de una clara declinación.

<sup>15</sup> Es importante señalar que aparentemente los españoles confían sólo en los medios de comunicación (ocupan la tercera posición en el ranking de países que confían en los medios de comunicación) y en los sindicatos (cuarta posición). Sin embargo, no resulta muy confiable este dato acerca de la confianza en los sindicatos y, por tanto, requiere un análisis más detallado. Estos niveles de confianza no son confirmados por otras encuestas españolas (encuestas CIS y CIREs), en las que los sindicatos aparecen sistemáticamente como las instituciones de menor confianza entre los españoles. Más adelante, en España la participación y la asociación a sindicatos son menores que en el resto de Europa occidental, e incluso está en deterioro.

embargo, y pese a la presencia generalizada de una más alta confianza en las instituciones entre los ciudadanos de las democracias más históricas, la baja confianza también está presente en países como Italia, Francia y Bélgica.

**Tabla 7**

Confianza en las instituciones en 14 democracias, 1990  
(porcentaje de quienes declaran que las instituciones son muy o bastante confiables)\*

Países	Iglesia	Fuerzas Armadas	Sistema educativo	Sistema legal	Prensa	Sindicatos	Parlamento	Administración	Org. empresariales	Seguridad social
Alemania	39	39	53	65	34	36	50	38	38	70
Austria	50	29	65	58	18	35	41	42	42	68
Bélgica	51	34	72	46	43	37	42	42	50	66
Dinamarca	47	46	81	79	31	46	42	51	38	69
Estados Unidos	67	47	55	57	56	33	45	60	50	53
España	47	39	63	46	48	39	37	34	46	43
Francia	50	56	66	57	38	32	48	49	67	70
Holanda	32	31	65	63	36	53	53	46	48	69
Inglaterra	45	81	49	52	15	27	44	46	47	33
Irlanda	72	61	73	47	36	43	50	59	52	59
Islandia	68	24	80	67	20	51	53	46	40	69
Italia	60	46	47	32	39	33	31	25	62	37
Noruega	45	65	—	75	43	59	59	44	53	—
Portugal	63	52	57	44	37	33	38	36	47	53
Suecia	37	49	—	56	33	40	47	44	53	—

\* Los países están ordenados alfabéticamente.

Fuente: Encuesta Mundial de Valores (World Value Survey), 1990–1991.

Hallazgos muy similares pueden observarse en algunas de las nuevas democracias latinoamericanas. La Tabla 8, que exhibe el porcentaje de ciudadanos que tiene mucha o bastante confianza en una serie de instituciones, muestra que sólo la Iglesia y las Fuerzas Armadas reciben una aprobación mayoritaria, esto es, con resultados por encima del 50 por ciento en la mayoría de los países. Las únicas excepciones son Argentina y Paraguay, en donde los ciudadanos tienen menos confianza en las Fuerzas Armadas, si bien siempre superior al que reciben todas las otras instituciones. Esto resulta muy significativo si se recuerda que las Fuerzas Armadas en estos dos últimos países han quedado frecuentemente desacreditadas por las recientes experiencias autoritarias. En general, y retomando la comparación general de la región, la confianza en los partidos políticos, los sindicatos, las cortes, los congresos nacionales y la administración pública es relativamente baja en casi todos los países latinoamericanos (Turner y Martz, 1998: 65-84 y 66-70), si bien hay dos excepciones significativas: Chile y Uruguay. En Uruguay la confianza en el Congreso alcanza el 50 por ciento. Ello no resulta sorprendente puesto que Uruguay tuvo, anterior-

mente al golpe de Estado de 1973 y como resultado de la convergencia de las elites de los principales partidos (*Blancos* y *Colorados*), la tradición democrática más larga y profunda de Latinoamérica (Gillespie, 1992: 178-182). Incluso el régimen militar instalado en 1973 nunca fue un proyecto de largo plazo, y, a pesar de la represión del mismo, nunca intentó suprimir los partidos políticos<sup>16</sup>. Por su parte, Chile, con anterioridad a los acontecimientos políticos de los inicios de 1970 que desembocaron en el golpe de Estado de Pinochet, se caracterizó por la existencia de un período prolongado de historia democrática estable y exitosa, a pesar del dramático colapso del régimen en 1973. Por tanto, no es sorprendente que Chile muestre uno de los niveles más altos de confianza en los partidos políticos, y el más alto de la zona con respecto al Congreso y los sindicatos.

**Tabla 8**

Confianza institucional en algunos de los países latinoamericanos, 1995 (porcentajes de aquellos que declaran que las instituciones son muy o bastante confiables)

Instituciones	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Iglesia	65	74	81	89	78	56	77
Fuerzas Armadas	39	61	56	34	64	45	56
Sindicatos	20	38	46	40	33	41	19
Cortes	35	41	37	37	27	58	29
Organizaciones empresariales	36	42	41	37	45	37	38
Administración pública	28	29	44	20	32	43	22
Parlamento	37	27	49	46	46	50	22
Partidos políticos	27	17	33	23	21	41	16
Asociaciones de administración	33	28	46	35	36	38	26
Gobierno	39	32	60	37	71	47	27

Fuente: Latinobarómetro 1995.

La situación de estos dos países contrasta con la de Venezuela, donde la confianza institucional es muy baja a pesar de que ha tenido una democracia estable desde 1958. De este modo, aunque las nuevas democracias tienden a tener en general bajos niveles de confianza institucional, existen

<sup>16</sup> De hecho, los militares también fueron divididos en dos grandes “familias políticas”. Ver Gillespie (1991: 54-55 y 71-73); Linz y Stepan (1996: 152).

algunas excepciones como Chile y Uruguay, e incluso Grecia. Asimismo, esta falta de confianza no es aparentemente un rasgo exclusivo de los regímenes democráticos recientemente establecidos, tal como lo muestran los datos disponibles para Venezuela e Italia. Estos niveles comparativos tienden a reforzar los hallazgos de estudios recientes que demuestran que la falta de confianza institucional no va necesariamente unida a la presencia de experiencias políticas dramáticas bajo regímenes autoritarios durante los años sesenta y setenta (Klingemann, 1999: 47-48). De hecho, un estudio comparativo reciente argumenta que a pesar de que la confianza institucional es baja en las nuevas democracias, no puede ser identificado un grupo claro de nuevas democracias con respecto a los niveles o evolución de estas actitudes (Norris, 1999a: 227). Esto sugiere que las diferentes tendencias observadas en cada país pueden deberse a factores políticos internos que van más allá de sus recientes experiencias autoritarias (Klingemann, 1999: 52).

Las diferencias que caracterizan a los ciudadanos en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica pueden ser observadas más claramente cuando comparamos los índices promedio de evaluación institucional. Estos índices están diseñados para mostrar las dos dimensiones que miden las evaluaciones que los ciudadanos europeos pueden hacer de sus instituciones: las instituciones estrictamente políticas y las otras instituciones de la sociedad<sup>17</sup>. Ambos índices han sido, por tanto, diseñados con estas dos dimensiones en mente. El primer índice sólo incluye las evaluaciones de aquellas instituciones que pertenecen al sistema político estrictamente hablando (el parlamento, la administración pública y el sistema legal). El segundo incluye estas tres instituciones políticas además de tres instituciones sociales importantes (los sindicatos, la Iglesia y las grandes empresas). Aunque puede debatirse la inclusión de algunas de estas instituciones en el índice, la decisión puede justificarse porque éstas han sido utilizadas en estudios comparativos para mostrar los decrecientes niveles de confianza en muchas de las democracias occidentales. La Tabla 9, que contiene la información comparativa de estos índices, confirma que los ciudadanos de Argentina, Bélgica, Brasil, Italia, Perú, Portugal, España y Venezuela tienen los niveles más bajos de con-

<sup>17</sup> De acuerdo con Listhaug y Wiberg (1995: 320), la distinción entre las instituciones políticas y privadas puede observarse en estudios acerca de los patrones de confianza en un grupo de países europeos. Rose (1994) ha clasificado a estas instituciones entre aquellas pertenecientes al gobierno y aquellas no gubernamentales. Döring (1992: 126-146 y 133-137) ha distinguido entre instituciones de la "sociedad civil" e instituciones del "orden establecido". A pesar de sus diferentes nombres, la agrupación de instituciones en estas dos dimensiones es muy similar.

fianza institucional<sup>18</sup>; es decir, sus evaluaciones son negativas. La distribución de confianza institucional en esta dimensión es otra prueba de que la distancia política que existe entre los ciudadanos y los gobernantes no es uniforme (Listhaug y Wiberg, 1995: 302), ya que una baja confianza en las instituciones políticas es más frecuente entre las nuevas democracias que entre las más antiguas, pero al mismo tiempo una baja confianza en las instituciones políticas no es un rasgo característico exclusivo de las nuevas democracias. Los casos de Chile y Uruguay (nuevas democracias con altos niveles de confianza) y los casos de Italia y Venezuela (democracias más tradicionales con muy bajos niveles de confianza) así lo evidencian.

**Tabla 9**

Confianza política en las instituciones de las democracias occidentales, 1981 y 1990 (índice de la confianza promedio en las instituciones del sistema político y en otras instituciones sociales)

Países*	1981		1990	
	Político	Socio Político	Político	Socio Político
Argentina	—	—	1.80	1.90
Perú	—	—	1.87**	2.14
Venezuela	—	—	2.03**	2.29
Italia	2.17	2.21	2.09	2.30
Brasil	—	—	2.19	2.44
Portugal	—	—	2.24	2.32
España	2.44	2.40	2.30	2.35
Bélgica	2.39	2.36	2.34	2.35
Uruguay	—	—	2.39**	2.38
Francia	2.50	2.42	2.43	2.40
Austria	—	—	2.48	2.43
Suecia	2.56	2.46	2.48	2.42
Gran Bretaña	2.57	2.48	2.50	2.41
Alemania	2.56	2.45	2.52	2.41
Holanda	2.52	2.38	2.52	2.43
Irlanda	2.55	2.59	2.55	2.61
Estados Unidos	2.63	2.65	2.58	2.61
Islandia	2.20	—	2.58	2.56
Dinamarca	2.57	2.47	2.64	2.51
Noruega	2.89	2.70	2.64	2.58
Chile	—	—	2.65	2.73

\* Los países están ordenados de acuerdo con la evaluación de 1990 de las instituciones políticas.

\*\* La información de Perú, Venezuela y Uruguay proviene de la ola 1995-1997.

Fuentes: Elaboración propia con los datos de 1980-1981, 1990-1991 y 1995-1997 Encuesta Mundial de Valores (World Value Survey).

<sup>18</sup> La escala varía desde 4 (mucha confianza) a 1 (ninguna). Por ende, 2.50 es una posición neutral, no es ni negativa ni positiva.

Esta conclusión puede también ser confirmada por las evaluaciones de los partidos políticos como instituciones de representación política. Desafortunadamente, los datos comparativos sobre la confianza en los partidos políticos son limitados. La mejor información disponible está en *World Value Survey* de 1997; no obstante, no han sido muchos los países incluidos en esta encuesta. A pesar de esta limitación, el análisis de estos datos resulta muy esclarecedor. De los países que cuentan con datos disponibles, Venezuela es el país con el nivel más alto de desconfianza en los partidos políticos. El 60 por ciento de los venezolanos dice no creer en absoluto en los partidos políticos. Detrás viene Argentina, con 49 por ciento, Brasil con 47 por ciento, Perú con 44 por ciento, Chile con 37 por ciento, España con 29 por ciento, Uruguay con 26 por ciento, y, más lejos, Alemania con 17 por ciento, Estados Unidos con 16 por ciento, Suecia con 11 por ciento y Noruega con 7 por ciento. Estos datos muestran la marcada disparidad de la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos en los distintos países estudiados. Además, aunque sean necesarios más datos comparativos, estudios recientes en Europa del Sur y Latinoamérica han mostrado que se están expandiendo en ambas regiones sentimientos antipartidistas, con la excepción de los casos de Uruguay y Chile, y, en menor medida, Grecia (Meseguer, 1998: 99-111; Torcal, Montero y Gunther, en prensa).

La desafección institucional es, por lo tanto, predominante entre las nuevas democracias, aunque no es un atributo determinante. En efecto, la desafección política también puede ser encontrada en democracias más establecidas como Venezuela e Italia, e incluso en algunas democracias de Europa Occidental como Francia y Bélgica. Por otro lado, Chile, Uruguay y Grecia se caracterizan por niveles mayores de afección política (a pesar de que están decreciendo rápidamente). Entonces, ¿qué podría explicar los diferentes niveles de desafección política? Aquí se argumenta que estas diferencias están relacionadas con el pasado político, que va más allá de la tercera ola de experiencia democrática y de los regímenes no democráticos que experimentaron con anterioridad estos países en los años sesenta y setenta. En este sentido, es posible identificar, en términos de niveles de desafección política, dos grupos particulares de democracias. Estos dos grupos son, por un lado, las democracias más antiguas con algún pasado democrático exitoso y, por el otro, las democracias con un significativo pasado no democrático o con prácticas semidemocráticas cuestionables, aunque este fenómeno ocurre en gran medida en las nuevas democracias. La tendencia de las nuevas democracias a experimentar altos niveles de desafección política se debe a la mayor presencia de prácticas políticas anti- o cuasidemocráticas en sus

pasados respectivos, pero no porque sean nuevas democracias de la tercera ola (o países que han estado recientemente bajo un régimen antidemocrático). Esta es la razón por la cual no existe una correspondencia entre los niveles de desafección política y las democracias de la tercera ola. Como se discutirá más detalladamente en la siguiente sección, estas actitudes no son exclusivas de la historia política de las nuevas democracias, pero sí ocurren con más frecuencia en sistemas políticos caracterizados por una previa inestabilidad y continuas crisis de régimen.

### **Desafección institucional y la política del pasado**

El análisis comparativo de la frecuencia distributiva de las actitudes de desafección institucional presentado en la sección anterior, parece destacar la importancia del pasado democrático —antes que el de las recientes experiencias no democráticas— a la hora de explicar los diferentes niveles de desafección política. Como señala McAllister (1999: 201), “la confianza (en las instituciones) se forma acumulativamente”, y como el mismo autor señala, la “confianza institucional está fuertemente relacionada con el período de tiempo en el que han existido las instituciones democráticas (y) está basada sobre la frecuencia de elecciones nacionales libres y competitivas”. Sin embargo, en este trabajo se afirma —contrariamente a lo que argumentaría Converse (1969: 139-171)— que no es sólo una cuestión de tiempo bajo un régimen democrático lo que determina el crecimiento de las actitudes prodemocráticas, ni tampoco una mera cuestión de experiencia ciudadana adquirida a partir de las repetidas convocatorias electorales. Más bien, la naturaleza y evolución de estas actitudes dependen en gran medida de cómo se ha desempeñado la democracia en cuestión. Por lo tanto, por ejemplo, una democracia con un antecedente bien establecido de adopción de estrategias excluyentes antes que inclusivas con respecto a la oposición política, con recurrentes episodios de corrupción, de manipulación política, o de fraude electoral, va a sufrir inevitablemente las consecuencias en términos de señales visibles de desafección. Por ello, países como Venezuela e Italia muestran mayores niveles de desafección que Uruguay y Chile, a pesar de que los últimos pertenecen a la llamadas nuevas, o democracias de la tercera ola. Como se argumentará aquí, lo que verdaderamente importa es el tiempo en el que se ha vivido bajo democracias representativas que no han estado dominadas por elementos o prácticas que sistemáticamente desafían o ponen en cuestión a las instituciones básicas de representación política.

Como intentaré demostrar, el pasado democrático se hace sentir a través de dos procesos que, aunque conectados, se deben analizar de forma diferenciada. Por un lado, el pasado se manifiesta a través de la influencia directa observable de los años que se han vivido en democracia en los diferentes niveles de desafección política hallados en los distintos países. Esta influencia es explorada en la primera parte de esta sección, que presenta un análisis agregado de los datos sobre desafección y los años en democracia desde 1930, controlado por una serie de indicadores económicos, políticos y sociales agregados. Asimismo, el poder del pasado puede ser observado en la diferente naturaleza de la desafección en las antiguas y nuevas democracias, o para ser más preciso, en las diferencias individuales que existen entre una serie de factores que explican las actitudes de desafección en las viejas y nuevas democracias. Este es un aspecto esencial de mi argumento y, consecuentemente, se discutirá en detalle a través de un análisis multinivel de los datos provenientes de encuestas comparativas.

### *Explicando diferentes niveles de desafección institucional entre países*

El punto de partida de este análisis es la hipótesis que sugiere que los diferentes niveles de desafección política en la actualidad pueden ser explicados por la duración ininterrumpida de democracia de calidad en un país. Para poder probar esta hipótesis, se han recopilado un número de índices agregados para distintos países. Estos índices incorporan una serie de indicadores sociales, económicos y políticos que pueden, de acuerdo con la literatura discutida anteriormente, influir en los niveles de estas actitudes hallados en una sociedad determinada. A continuación, se analiza la relación entre estos índices y los tres indicadores actitudinales agregados, uno para medir el apoyo a la democracia<sup>19</sup> y dos para medir la desafección política: la proporción de ciudadanos que sienten que las autoridades y el sistema en su conjunto no responden a sus demandas (ineficacia política externa)<sup>20</sup>, y un índice de confianza en las instituciones de representación políti-

---

<sup>19</sup> Esta información proviene de las Tablas 1 y 3. Para los países latinoamericanos se ha utilizado la información de 1996.

<sup>20</sup> Estos datos son una recopilación de datos utilizados en las tablas que aparecen anteriormente en el texto. Para las democracias occidentales, se ha utilizado el índice de eficacia política externa, que fue creado usando dos indicadores del Eurobarómetro 1988 y presentado en la Tabla 4. Para Europa del Sur, se ha utilizado un indicador de eficacia política externa del Estudio de las Cuatro Naciones, como fue presentado en la Tabla 5. Para Latinoamérica, se ha usado este mismo indicador del Latinobarómetro, presentado en la Tabla 6.



ca discutido previamente y que incluye la confianza en el parlamento, en la administración pública y en el sistema legal<sup>21</sup>. Los países incluidos en el análisis comparativo varían dependiendo de los datos disponibles, pero en general el análisis se centra en las democracias de las sociedades capitalistas más avanzadas de Europa occidental y Estados Unidos, los países del sur de Europa y las democracias del Cono Sur de Latinoamérica<sup>22</sup>.

Cuatro grupos de variables, con información agregada, fueron creados para probar las tres hipótesis principales: la influencia de la historia democrática pasada, la influencia de los rasgos políticos contextuales actuales, la influencia de los grandes logros económicos y sociales y el nivel de modernización. Las variables son las siguientes:

### *Tres variables para medir la historia de la democracia pasada*

Los años de democracia liberal y representativa desde 1930 hasta 1997. Se consideran únicamente aquellos años en los que el país tuvo un funcionamiento democrático de acuerdo con criterios procedimentales<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Estos datos representan la confianza en tres instituciones. Fueron extraídos del *World Value Study* de 1990, y pueden encontrarse en su Tabla 4.14. Desafortunadamente, la confianza en los partidos políticos no fue incluida en este estudio hasta 1997, y en la última edición muchos de los casos de interés para esta investigación no fueron incluidos. Norris (1999b: 222; 1999c: 260), tiene desarrollado un índice similar de confianza institucional que incluye también la confianza en los partidos políticos y el gobierno. Se ha excluido a los partidos para poder considerar a un número mayor de democracias tradicionales que no fueron parte del *World Value Study* de 1997. Además, la exclusión de los partidos no altera las conclusiones de este estudio; en oposición, como se verá más adelante, el estudio de la confianza en los partidos políticos refuerza mis conclusiones. Incluir la confianza en el gobierno en el índice es desde mi punto de vista más problemático ya que este indicador representa en gran medida la confianza en las autoridades en el gobierno.

<sup>22</sup> Los países incluidos en el presente estudio utilizando el índice de instituciones son: Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, España, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Perú, Portugal, Inglaterra, Suecia, Uruguay y Venezuela. Para el análisis que usa el indicador de eficacia política interna, puede incluirse también a Grecia y a Paraguay, aunque no estaba disponible toda la información para los casos de Austria, Estados Unidos, Noruega y Suecia.

<sup>23</sup> Se ha utilizado la clasificación de regímenes políticos de Mainwaring (1999: 14-20). Este autor clasifica a los gobiernos en democráticos, semidemocráticos, o autoritarios (o totalitarios). Solamente se ha tenido en cuenta a los regímenes democráticos. Para ser clasificados como democráticos, un gobierno debe cumplir con cuatro criterios: (1) El presidente y la legislatura para presidencialismo y la legislatura para el sistema parlamentario son elegidos en elecciones competitivas, abiertas y justas; (2) estas autoridades elegidas tienen un poder de gobierno real; (3) las libertades civiles son respetadas; y (4) el cuerpo electoral incluye el mayor tamaño de la población adulta. Para los casos latinoamericanos se ha obtenido la información de Mainwaring (1999: Tabla 1). He calculado personalmente a partir de otras fuentes el resto de los datos para el resto de los casos europeos y norteamericanos.

El número de cambios de régimen político desde 1930 a 1997, tanto hacia o desde un régimen no democrático (autoritario o totalitario), semidemocrático o democrático<sup>24</sup>.

El número de años correspondiente al período más largo de democracia ininterrumpida desde 1930 a 1997<sup>25</sup>.

### ***Cinco variables para medir algunas características políticas contextuales básicas***

El tipo de diseño constitucional existente desde 1995: “democracia parlamentaria”; “democracia mixta”; y “democracia presidencial”.

Los logros en términos de libertades civiles y políticas, medidos por las variaciones en el “Índice de Libertades Políticas” (*Political Liberty Index*) y en el “Índice de Libertades Civiles” (*Civil Liberties Index*) del año anterior a la introducción de la última democracia hasta 1997 o, en el caso de democracias instauradas antes de 1976, entre los años 1976 y 1997<sup>26</sup>.

El sistema de partidos, medido por el promedio del número efectivo de partidos existentes en cada país desde el comienzo de la democracia hasta 1990 o, en el caso de las democracias fundadas antes de 1976, entre los años 1976 y 1990<sup>27</sup>.

El grado de movilización social, medido por el número promedio de huelgas generales que ocurrieron desde la fundación de la democracia hasta 1990, o, si la democracia existía desde antes de 1976, desde ese año hasta 1990<sup>28</sup>.

El “Índice de Corrupción” (*Corruption Index*) elaborado por el Centro para la Investigación de la Corrupción (*Center for Corruption Research*) para el período 1980-1992<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Calculado de Mainwaring (1999: Tabla 1) y otras fuentes.

<sup>25</sup> Estos datos para Latinoamérica fueron recopilados por Mainwaring (1999: Tabla 2).

<sup>26</sup> Estos datos provienen de *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties* (Nueva York: The Freedom House, 1985, 1992-1993, y 1996) y también de la página de Internet [www.freedomhouse.org/research](http://www.freedomhouse.org/research).

<sup>27</sup> La información de Latinoamérica proviene de “Latin American Democracies Data set”, recolectada por Scott Mainwaring, Anibal Pérez-Linan y Daniel Brinks. La información para el resto de los países proviene de *ACLP Data set*.

<sup>28</sup> Se incluye cualquier huelga de 1.000 o más trabajadores industriales o de servicios que involucre a más de un empleador y que este dirigida a las políticas del gobierno nacional o a las autoridades competentes. Esta información proviene de Banks y Muller (1995).

<sup>29</sup> Este índice comienza en “1”, indicando el nivel más alto de corrupción, a “10”, indicando ningún nivel de corrupción. Los datos utilizados fueron tomados de la página de Internet: [www.gwdg.de/~uwww](http://www.gwdg.de/~uwww), y son publicados por *Transparency International Publishers*.

***Tres variables más para medir el nivel de mejoras económicas y sociales estándar***

Los logros y el progreso sociales, medidos por la variación del país en el “Índice de Desarrollo Humano” (*Human Development Index*, HDI) desde que la democracia fue restablecida hasta 1997 o, si la democracia fue instaurada antes de 1980, desde 1980 hasta 1997<sup>30</sup>.

Los logros económicos, medidos por el promedio del crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) desde 1975 hasta 1997<sup>31</sup>.

El crecimiento de los ingresos *per capita*, medidos en dólares estadounidenses constantes, desde la creación de la democracia hasta 1997 o, en el caso de democracias establecidas antes de 1976, entre los años 1976 y 1997<sup>32</sup>.

***Variables de modernización***

El nivel del PBI para 1997.

El PBI elevado al cubo para 1997, con la intención de probar la teoría de la existencia de una relación curvilínea entre la desafección y los niveles de modernización (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2000).

El nivel del Índice de Desarrollo Humano para 1997.

Los resultados del simple análisis bivariable de estos indicadores y los niveles agregados de confianza en las instituciones políticas y de eficacia política externa son bastante reveladores. Como puede observarse en las correlaciones bivariadas presentadas en la Tabla 10, las variables más estrechamente relacionadas con los niveles de confianza institucional (primera columna) están esencialmente vinculadas con las variables que miden el pasado democrático y las variables que miden la modernización. Estos resultados parecerían confirmar ciertamente la importancia de la relación entre confianza institucional e historia democrática de las sociedades bajo consideración, socavando también la relevancia —destacada por muchos analistas— del desempeño económico actual y de los rasgos políticos

---

<sup>30</sup> Esta información se obtuvo del *Informe de Desarrollo Humano 1999* (Nueva York, Oxford University Press, 1999) e *Informe de Desarrollo Humano 2000* (Nueva York, Oxford University Press, 2000).

<sup>31</sup> Esta información proviene primariamente del OECD, *Historical Statistics* (París, OECD, varios años) y OECD, *National Accounts* Vol. 1 (París, OECD, varios años).

<sup>32</sup> Esta información proviene primariamente del OECD, *Historical Statistics* (París, OECD, several years) y OECD, *National Accounts* Vol. 1 (París, OECD, varios años).

contextuales<sup>33</sup>. Sólo las variables de modernización parecerían tener una importancia comparable a la historia democrática. Las variables de desempeño económico y social exhiben una importancia secundaria o nula. El único descubrimiento significativo es la relación con el crecimiento de los

**Tabla 10**

Correlación entre desafección política y varios indicadores económicos, sociales y políticos agregados (sólo coeficientes estadísticamente significativos, correlaciones de Pearson)

	Confianza en las instituciones	Políticamente inefectivo	De apoyo a la democracia
<b>Variables de la historia política</b>			
Años en democracia desde 1930	0.80*	-0.64*	
Cambios en régimen político desde 1930	-0.84*	0.49**	
Duración del período más largo en democracia desde 1930	0.77*	-0.62*	
<b>Variables de modernización</b>			
Ingreso <i>per capita</i> 1997	0.78*	-0.81*	0.60*
Ingreso <i>per capita</i> a la potencia cúbica 1997	0.70*	-0.81*	0.46**
Índice de Desarrollo humano 1997	0.74*	-0.59*	0.70*
Variables del contexto político			
Instituciones	—	0.41***	
Número promedio de huelgas generales desde la instauración de la democracia hasta 1990	-0.67*		
Número efectivo de partidos desde la instauración de la democracia hasta 1995			
Índice de corrupción 1980 -1992	0.79*	-0.70*	0.50**
<b>Variables de desempeño</b>			
Variación en Índice de Desarrollo humano desde la instauración de la democracia hasta 1997			
Variación en el Índice de Libertades políticas desde la instauración de la democracia hasta 1997			
Variación en el Índice de Libertades civiles desde la instauración de la democracia hasta 1997			
Crecimiento del PBI entre 1975-1997	0.58*		
Incremento en ingresos <i>per capita</i> desde la instauración de la democracia hasta 1997	0.78*	-0.81*	0.56*
(N)	(20)	(18)	(19)

\* Significativo  $p < 0.01$ . \*\* Significativo  $p < 0.05$ . \*\*\* Significativo  $p < 0.1$ .

Fuente: Elaborado por el autor.

<sup>33</sup> Anderson y Guillory (1997) argumentan a favor de la influencia del diseño constitucional. Norris (1999b), para seguir con el mismo argumento, también defiende la importancia del sistema de partidos y del sistema electoral además de la frustración acumulada por el apoyo a partidos opositores perdedores. Para argumentos similares ver también Clarke, Dutt y Kornberg, (1993); Anderson (1995); Weisberg (1996); Nye, Zelikow y King (1997); Miller y Lijthaug (1999); Cusack (1999: 641-672).

ingresos *per capita*, lo que contrasta claramente con la ausencia de una relación significativa con otras de las principales variables de desempeño económico y social (Lawrence, 1997; McAllister, 1999; Pharr y Putnam, 2000). Por otro lado, el incremento en las libertades políticas y económicas no parece, a primera vista, influir en el grado de confianza institucional.

Finalmente, es interesante remarcar la débil relación encontrada entre la confianza institucional y algunos factores políticos contextuales. Sólo parecen ser significativos el índice de corrupción (que puede representar más una percepción cultural que una realidad política) y el número de huelgas generales luego de la instalación de la democracia. Sin embargo, aunque más débil que las variables mencionadas anteriormente, esta última muestra una significativa relación negativa. En principio, esto señala la existencia de una relación entre la falta de confianza en las instituciones representativas y la utilización de mecanismos de participación y expresión política menos convencionales. Sin embargo, como se mostrará luego, no se advierte tal relación en el caso de la eficacia política externa (medida por el porcentaje de personas políticamente ineficaces —ver Tabla 10, segunda columna—).

La relación entre estos mismos indicadores y la eficacia política externa es esencialmente muy similar (el cambio en el signo de la correlación se debe al hecho de que se está comparando el porcentaje de ciudadanos que se siente políticamente ineficaces —ver Tabla 10, segunda columna—), a pesar de la existencia de unas pocas diferencias sutiles. Estas mínimas diferencias incluyen, primero, la existencia de una relación estadística significativa con el tipo de instituciones democráticas (siendo menor la ineficacia política bajo el presidencialismo); segundo, la desaparición de la relación con el número de huelgas generales; y tercero, la desaparición de la relación con el incremento en el PBI desde 1975 hasta 1997. Una vez más, sin embargo, las mismas variables (las de historia democrática, las de modernización y el incremento en el ingreso *per capita*) son las que están más fuertemente relacionadas con la eficacia política externa.

No obstante, todas estas conclusiones sobre la desafección institucional son bastante contingentes, ya que se basan en simples relaciones bivariadas. Con la intención de proveer una mayor confirmación a estas conclusiones, se han estimado dos modelos de regresión con estas mismas actitudes como variables dependientes: uno en el que la variable dependiente es el porcentaje de ciudadanos que generalmente sienten que las autoridades y el sistema político no son receptivos a sus demandas (ineficacia política externa); y otro en el que la variable dependiente es el índice de confianza institucional. Sin embargo, no se han incluido todas las variables utilizadas en el análisis

bivariado anterior debido a la existencia de una fuerte multicolinealidad entre algunas de éstas<sup>34</sup>. En general, sólo se ha incluido una variable independiente por cada uno de los cuatro grupos de las principales hipótesis discutidas antes (la que muestra la correlación más importante en la Tabla 10). En algunos casos, cuando no parecían crear grandes problemas para la estimación, se han utilizado dos variables<sup>35</sup>. Para comprobar la hipótesis de la modernización se ha incluido el ingreso de 1997 y el ingreso de 1997 elevado a la tercera potencia, ya que ambos evalúan teorías diferentes. Finalmente, se ha incluido una nueva variable que combina el incremento medio de las libertades políticas y civiles (los índices de libertades políticas y civiles), ya que las dos variables originales parecen estar estrechamente relacionadas ( $r=0.8$ ).

**Tabla 11**  
Modelo de regresión con información agregada acerca de la  
desafección política (Ordinary Least Square [OLS])

Variables independientes	Dep var: índice de confianza en instituciones x 100		Dep var: % políticamente ineficaz	
	Beta	$\rho$	Beta	$\rho$
Años en democracia desde 1930	0.46	0.07	-0.50	0.08
Número promedio de huelgas generales desde la instauración de la democracia hasta 1990	-0.42	0.06	0.09	0.61
Índice de corrupción 1980 -1992	0.12	0.75	-0.15	0.62
Número efectivo de partidos desde la instauración de la democracia hasta 1995	-0.1	0.7	—	—
Instituciones	—	—	0.45	0.03
Variación en Índice de libertades políticas y civiles desde la instauración de la democracia hasta 1997	0.42	0.06	-0.40	0.03
Incremento en ingreso <i>per capita</i> desde la instauración de la democracia hasta 1997	0.19	0.74	0.75	0.12
Ingreso <i>per capita</i> 1997	-0.03	0.95	—	—
Ingreso <i>per capita</i> 1997 a la potencia cúbica	0.16	0.64	-0.08	0.00
Constante	1.96		89.7	
R al cuadrado	7.73	0.85	7.37	0.84
F	(20)	0.00	(18)	0.00
(N)				

Fuente: Elaborado por el autor.

Como puede observarse en la Tabla 11, los resultados de la estimación de estos modelos proveen una confirmación definitiva del rol crucial que

<sup>34</sup> Algunas variables presentaron coeficientes con una tolerancia menor a 0.1 y con un *Variance Inflation Factor* (VIF) muy alto.

<sup>35</sup> Diferentes pruebas fueron llevadas a cabo para asegurar que estas relaciones no produjeran indicadores sesgados o un error tipo II en la pruebas de significación estadística.

tiene el pasado político en la formación de estas actitudes. Las variables significativas en el modelo de confianza en las instituciones políticas son los años en democracia desde 1930, el número de huelgas generales y el incremento de libertades políticas y civiles desde que la democracia fue restablecida. La última es la única variable relacionada con el desempeño que exhibe alguna relación con la confianza institucional, confirmando los hallazgos del reciente estudio comparativo de Norris (Norris, 1999b: 232-234). No obstante, no creo que este sea un indicador, como el autor sugiere, de rasgos políticos contextuales actuales, sino más bien un indicador de la historia democrática pasada (de hecho la correlación entre ésta última y el incremento en las libertades políticas es 0.44). Finalmente no se puede encontrar ninguna relación con el nivel de corrupción a nivel agregado.

Estos resultados, como también la crucial importancia del pasado democrático de cada país, son confirmados nuevamente por el modelo que estima la relación a nivel agregado con el grado de ineficacia política externa (ver también Tabla 11). Aunque la relación con el número de huelgas generales desaparece, la relación con el número de años de régimen democrático desde 1930 se mantiene fuerte y estable. Las variables relacionadas con las diferencias en los ingresos que miden el rendimiento económico, como por ejemplo, los niveles de ingreso de 1997, los niveles de ingreso de 1997 elevados al cubo, y el mejoramiento en los niveles de ingreso desde el establecimiento de la democracia, son todos fuertes predictores de la ineficacia, pese a la existencia de altos niveles de multicolinealidad<sup>36</sup>. Resulta de todos modos claro que las variables que contienen alguna información acerca del ingreso *per capita* tienen una capacidad predictiva importante para el nivel de eficacia política externa, aunque creo que ello está más relacionado con el desempeño del sistema que con la modernización. Como se ha observado en un trabajo previo, la modernización de las sociedades de Europa del sur, por ejemplo, no se corresponde con los bajos niveles de eficacia política encontrados en estos países (Torcal, 2002).

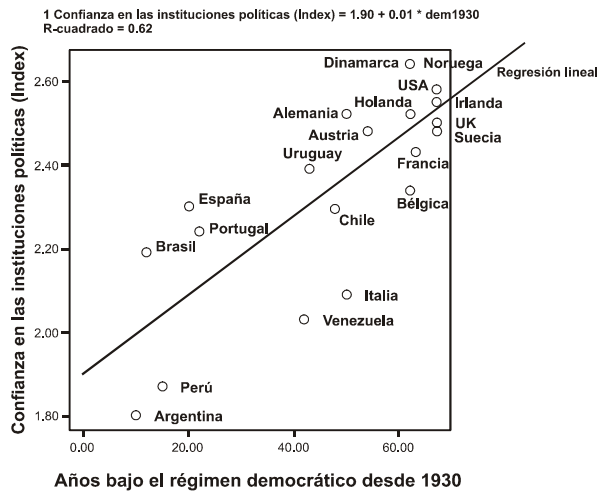
Por lo tanto, parecería ser que existe una relación fuerte y consistente entre los años de democracia desde 1930 y los niveles de desafección institucional. Además, debe recordarse que, en alguna medida, este es un indicador discutible y bastante burdo de los años de calidad democrática en donde ha habido ausencia de fraude político, de corrupción o de discursos antiinstitucionalistas. Más bien, ésta es sólo una variable proxy, lo que signi-

---

<sup>36</sup> Por esta razón, la variable para medir niveles de ingreso en 1997 no fue incorporada al modelo. Los niveles de tolerancia producidos por las otras dos variables de ingreso permanecen muy altos, lo que muestra la permanencia de esa elevada multicolinealidad y sembrando dudas razonables sobre las pruebas de inferencia estadística de los coeficientes.

fica que es posible que la desafección sea incluso más dependiente del efecto acumulado de la historia democrática de calidad que lo que este burdo indicador deja entrever. Esto puede observarse más claramente a través de un análisis gráfico de las relaciones entre estas variables. Las figuras 1 y 2 son gráficos de dispersión que representan la relación con respecto a la línea de regresión entre estas variables y el número de años de democracia desde 1930. Estas figuras no revelan solamente la existencia de una estrecha relación lineal sino que también, y más importante aún, subrayan la limitación del indicador utilizado aquí. Los *casos desviados* son países con historias democráticas complejas y difíciles como Italia y Venezuela. Esto sugiere que probablemente se obtendrán resultados incluso más concluyentes si fuera posible mejorar la operacionalización de los indicadores y medir más precisamente la historia antidemocrática de cada país. Esto es, de hecho, lo que ocurre cuando se construye un indicador más sofisticado que combina el número de años de democracia y el número de cambios de régimen desde 1930. Cuando se realiza el análisis con este indicador, que refleja mejor la historia de inestabilidad democrática, el grado ya alto de correlación con la confianza en las instituciones se incrementa aún más (alcanzando 0.84)<sup>37</sup>.

**Figura 1**  
Relación lineal entre el índice de confianza institucional y el número de años de democracia desde 1930

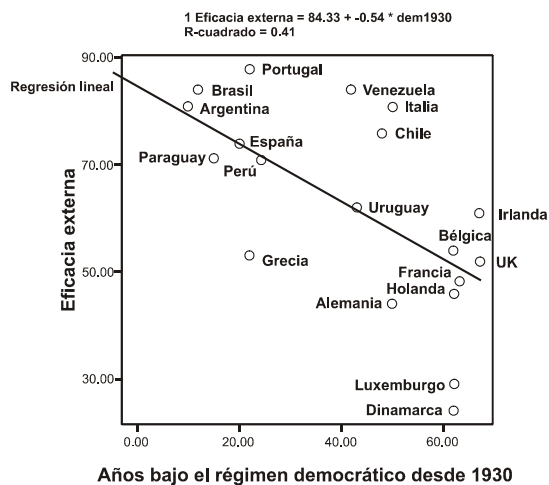


<sup>37</sup> He creado una variable para el número de años bajo democracia tomando en consideración la probabilidad de que haya un cambio de régimen. La fórmula es: años bajo democracia \*(1-(n cambio de régimen / años bajo democracia)).



**Figura 2**

Relación lineal entre la ineficacia política externa y el número de años de democracia desde 1930



Antes de finalizar esta sección debe destacarse que la relación de los indicadores de desafección institucional contrasta con la falta de relación que puede observarse con el apoyo a la democracia (ver Tabla 10, última columna). Sólo las variables de modernización, el incremento en el ingreso *per capita* desde la instauración de la democracia hasta 1997 y el índice de corrupción tienen alguna relación estadística con el apoyo a la democracia. Estos datos confirman la diferente naturaleza que caracteriza a la desafección institucional y a la legitimidad democrática, y la falta de relación que existe entre ambas actitudes (Montero, Gunther y Torcal, 1998; Klingemann, 1999; Torcal y Montero, 2006; Gunther y Montero, 2000). Segundo, estos datos también muestran la falta de poder explicativo que tienen todas las hipótesis ya mencionadas para explicar el apoyo a la democracia.

***El carácter distintivo de la desafección institucional en las viejas y nuevas democracias***

Como hemos observado en este análisis, el mejor predictor de los distintos niveles de desafección institucional encontrados en los países analizados es su historia política y ante todo, su historial de episodios antidemocráticos. Sin embargo, debería ser posible un desarrollo más profundo de esta conclu-

sión a través de una argumentación lógica que conectara la relación observada a nivel agregado. Esta explicación se vincula con la distintiva “naturaleza” de la desafección en países con una larga historia de estabilidad democrática y virtualmente ninguna experiencia de serios abusos o fraudes políticos, por un lado, y en aquellos que tienen un escaso pasado democrático, por el otro. Como se señaló anteriormente, ciudadanos en esta segunda categoría de países no tienen un punto de referencia válido para evaluar el desempeño de las instituciones políticas o los logros del sistema. Como resultado, sus opiniones y actitudes con respecto a las instituciones democráticas serán mucho menos dependientes de la experiencia directa acumulada con las instituciones existentes, y tenderán a reflejar otras experiencias políticas previas independientes del desempeño institucional y de los logros políticos, sociales y económicos. De hecho, como se ha demostrado recientemente (Torcal, 2002), los ciudadanos desafechos en las nuevas democracias presentan un perfil diferente, en términos de edad, educación e información política. En efecto, ellos tienden a ser las personas mayores, y los menos educados e informados, mientras que en las democracias más antiguas esta relación es diferente o inexistente (Newton y Norris, 2000). La desafección política en las nuevas democracias debería, por tanto, depender más de las variables que miden la influencia de la socialización política y menos de la evaluación e información sobre el desempeño actual. Si esta hipótesis es correcta, el análisis de las variables que influyen sobre la desafección en las nuevas y viejas democracias debería producir en los dos casos resultados muy diferentes.

Se presenta aquí evidencia de la diferente naturaleza de la desafección en las nuevas y viejas democracias a través de un análisis multivariado comparativo de datos resultantes de encuestas. La tercera ola (1995-1997) de la *World Values Survey* incluye una serie de variables particularmente interesantes para esta discusión. Sin embargo, desafortunadamente, la encuesta no cubrió todos los países en los que hemos estado trabajando. Por tanto, se presentarán los resultados obtenidos a partir de los datos de esta encuesta correspondiente a 12 países: seis de la primera —y segunda— ola de democratizadora y seis de las llamadas nuevas democracias<sup>38</sup>.

Con el propósito de poder verificar el carácter distintivo de la desafección, he desarrollado un modelo general para intentar explicar la variable dependiente que mide el índice de confianza institucional. Las variables independientes elegidas de la encuesta son las siguientes:

---

<sup>38</sup> Los países incluidos en el análisis son: Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña, Noruega, Suecia y Venezuela. Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay están incluidos como casos representativos de las nuevas democracias.

A. Variables políticas y de desempeño:

1. La escala ideológica<sup>39</sup>; de acuerdo con estudios recientes esta variable es esencial para observar el efecto de la política sobre la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones (Newton y Norris, 2000: 65).
2. La satisfacción con la manera en la que las personas que ocupan hoy cargos públicos están conduciendo el país<sup>40</sup>.
3. La percepción de los niveles de corrupción existentes en el sistema<sup>41</sup>.
4. La evaluación del nivel de pobreza en el país en comparación con la situación de la pobreza diez años atrás<sup>42</sup>.
5. La situación financiera doméstica, utilizada para evaluar el efecto de la prosperidad individual en la desafección política<sup>43</sup>.

B. Variables culturales:

1. El índice postmaterialista<sup>44</sup>, dado que en alguna literatura reciente se ha identificado una relación entre esta variable y la eficacia política externa o la falta de confianza institucional (Gabriel, 1995).
2. La confianza social<sup>45</sup>, para poder evaluar si hay una relación entre el tipo de personas que expresa su confianza en otros y la confianza en instituciones fuertes y efectivas.

---

<sup>39</sup> Pregunta V123 del cuestionario VWS.

<sup>40</sup> Pregunta V165 del cuestionario VWS: “¿Cuán satisfecho está con la manera en la que, hoy en día, las personas que ocupan cargos nacionales conducen los asuntos del Estado? ¿Podría decirse que usted está muy satisfecho, bastante satisfecho, bastante insatisfecho o muy insatisfecho?”

<sup>41</sup> Pregunta V213 del cuestionario VWS: “Desde su perspectiva, ¿cuán expandidas están en este país las prácticas de soborno y de corrupción?” ‘1’, casi ningún oficial público está comprometido en eso; ‘2’, algunos oficiales públicos están comprometidos; ‘3’, la mayoría de los oficiales públicos están comprometidos; ‘4’, casi todos los oficiales públicos están comprometidos”.

<sup>42</sup> Pregunta V171 del cuestionario VWS: “¿Usted diría que hoy en día, en comparación con la situación diez años atrás, una mayor cantidad, alrededor de la misma cantidad, o una menor cantidad de personas en este país viven en la pobreza?”

<sup>43</sup> Pregunta V64 del cuestionario VWS: “¿Cuán satisfecho está con su situación financiera? Si ‘1’ significa una insatisfacción completa, ‘10’ significa una satisfacción completa”.

<sup>44</sup> Variable V100mpm del cuestionario VWS contiene la escala materialista-postmaterialista.

<sup>45</sup> Variable V27 del cuestionario VWS: “¿En términos generales, usted diría que se puede confiar en la mayoría de la gente o que nunca se es suficientemente precavido en el trato con la gente? ‘1’, se puede confiar en la mayoría de las personas; ‘2’, nunca se es suficientemente precavido”.

C. Variables sociológicas:

1. Género<sup>46</sup>.
2. Edad<sup>47</sup>.
3. Educación<sup>48</sup>.

D. También se ha agregado una variable dicotómica (*dummy*) para ver si el hecho de ser una democracia establecida (0) o nueva (1) tiene algún efecto en los niveles de desafección política.

De acuerdo con ello, el modelo general para explicar la desafección política a nivel individual que se desea estimar es el siguiente:

$$\text{Modelo 1: } y = \beta_o + \beta_1A + \beta_2B + \beta_3C + \beta_4D + e$$

Para probar mi hipótesis acerca de la naturaleza específica de la desafección política en las nuevas democracias se agregarán dos conjuntos de variables adicionales:

E. Variables políticas agregadas:

9. El número de años en democracia desde 1930.
10. El número promedio de huelgas generales desde la introducción de la democracia.

F. Las interacciones de alguna de las variables A, B y C con la variable D (vieja/nueva democracia) se utilizarán para probar si las variables de nivel individual tienen un impacto diferente en las nuevas democracias.

Por lo tanto, los modelos 2 y 3 que deben ser estimados son:

$$\text{Modelo 2: } y = \beta_o + \beta_1A + \beta_2B + \beta_3C + \beta_4D + \beta_5E + e$$

$$\text{Modelo 3: } y = \beta_o + \beta_1A + \beta_2B + \beta_3C + \beta_4D + \beta_5E + \beta_6F + e$$

Si es correcta mi hipótesis acerca del carácter distintivo de la desafección institucional en las nuevas democracias deberíamos esperar lo siguiente:

---

<sup>46</sup> Pregunta V214 del cuestionario VWS.

<sup>47</sup> Pregunta V216 del cuestionario VWS.

<sup>48</sup> Pregunta V217 del cuestionario VWS.

1. Los coeficientes de las variables de interacción “E” deben ser diferentes a cero ( $\beta_6 \neq 0$ ), esto es, estadísticamente significativo y negativo para la satisfacción con las variables de desempeño (ya que éstas deberían ser menos importantes en las nuevas democracias), positivo con las variables de confianza social (ya que éstas representan parcialmente las experiencias personales de socialización en las nuevas democracias), y, como se ha discutido brevemente, negativo con relación a la edad y la educación.

2. Los coeficientes de las variables políticas agregadas “F” deberían ser diferentes a cero ( $\neq 0$ ), esto es, estadísticamente significativos. La fuerza y la dirección pueden cambiar dependiendo de la variable dependiente: positiva para los años de democracia desde 1930 y la confianza institucional, y positiva y más fuerte para la relación entre el número promedio de huelgas generales y el interés en la política y la relevancia de la política en la vida de los ciudadanos.

La Tabla 12 muestra los resultados de la estimación de los tres modelos para la desafección institucional. Sólo se muestran los coeficientes *beta* estadísticamente significativos con valores *p* superiores a 0.05, subrayando los coeficientes *beta* mayores en negrita<sup>49</sup>. Los parámetros estimados en estos modelos confirman la hipótesis relacionada con la naturaleza específica de la desafección política en las nuevas democracias. En el modelo 3 para la confianza institucional, el modelo de interacción para medir la satisfacción con las autoridades es importante, significativo y negativo (*beta* -0.22), mostrando que en las nuevas democracias la confianza en las instituciones depende mucho menos del desempeño del sistema y más de la confianza social (significativa y positiva) y de la percepción de la corrupción. Por otro lado, no hay una relación consistente en todas las democracias entre educación y confianza institucional, lo mismo ocurre con la edad del entrevistado. En contraste, el efecto de la edad y la educación es más negativo y significativo en las nuevas democracias, mostrando que en estas democracias la desafección institucional es mayor entre los ciudadanos más jóvenes y menos educados.

---

<sup>49</sup> La variable fue creada con la puntuación individual de cada entrevistado a partir de las cargas obtenidas en un análisis factorial: sistema legal, 0.58; administración, 0.70, y parlamento nacional, 0.77. A diferencia de Norris (1999a, 1999b), no se ha incluido la confianza en los partidos políticos para seguir siendo consistentes con el índice analizado en la sección previa.

**Tabla 12**

Estimación de los modelos que explican la confianza institucional a un nivel individual (Ordinary Least Square [OLS])

Nota: Sólo se muestran los coeficientes estadísticamente significativos con un valor beta superior a 0.05.

\* Los números en paréntesis se refieren a las preguntas en el Encuesta Mundial de Valores (World Value Survey).

Fuente: Elaborado por el autor a partir de la Encuesta Mundial de Valores (World Value Survey), 1995–1997.

Adicionalmente, los resultados revelan un gran número de conclusiones interesantes, pero quizás las más importantes son:

1. La variable *dummy* para nuevas/viejas democracias tiene un impacto pequeño pero positivo sobre la confianza institucional, mostrando que algunas de las nuevas democracias tienen mayores niveles de afición institucional (Chile y Uruguay) que algunas de las más antiguas (como Venezuela, Italia, o incluso Francia). La clasificación de los países de acuerdo a los niveles de desafección institucional no se corresponde con las expe-

riencias democráticas y antidemocráticas recientes. Sin embargo, cuando se agrega al modelo (modelo 2) la variable agregada que mide el número de años de democracia desde 1930, esta última también emerge como una potente predicadora a nivel individual. La desafección política institucional es un problema relacionado a la historia política de estos países que va más allá del fenómeno de la tercera ola.

2. El grado de satisfacción con las autoridades responsables es un potente predictor de la confianza institucional en las democracias tradicionales, confirmando la importancia del desempeño del sistema para predecir esta actitud, a pesar de que —como hemos visto— ésta es mucho menos significativa en las nuevas democracias. La percepción de corrupción es la otra variable de desempeño que tiene un efecto importante. Este resultado confirma los datos de estudios recientes (Miller y Listhaug, 1999: 189-201; Della Porta, 2000: 202-228) que han argumentado que las expectativas insatisfechas son determinantes importantes en la confianza institucional, incluyendo entre estas expectativas la idea de que el gobierno debe “seguir procedimientos que son imparciales” y “producir resultados que ni beneficien ni perjudiquen de forma injusta a grupos en particular”. Adicionalmente, “los ciudadanos esperan que los líderes políticos operen de una manera (...) honesta”. Sin embargo, estas expectativas podrían ser mayores en algunos países debido a la falta de experiencia democrática previa con la que comparar, lo que explicaría por qué la percepción de corrupción es mayor en las nuevas democracias que en aquellas más consolidadas: mientras que el 55 por ciento de los ciudadanos en las nuevas democracias declara que todas o casi todas las autoridades están involucradas en actos de corrupción, el 44 por ciento lo afirma en las democracias más tradicionales (y el 38 por ciento cuando se excluye a Venezuela). Esto también explica por qué esta variable muestra una mayor capacidad de predicción entre las nuevas democracias.

3. Sin embargo, la desafección institucional no es un reflejo claro y preciso del desempeño del sistema democrático. Sorprendentemente, las evaluaciones de los encuestados sobre los cambios en los niveles de pobreza y en la situación económica personal no tienen ningún impacto. La confianza institucional depende hasta cierto punto de otras variables culturales que reflejan experiencias personales de socialización. De hecho, y en contradicción con algunos hallazgos recientes, la confianza social tiene un impacto mayor en la confianza institucional que el impacto de algunas variables de desempeño (Newton y Norris, 2000;

Mishler y Rose, 2001: 30-62). Esto es especialmente cierto para las nuevas democracias (ver interacciones en el modelo 3)<sup>50</sup>. Sin embargo, el cambio cultural generado por la presencia del postmaterialismo no tiene ningún impacto. Contrariamente a los estudios recientes (Newton y Norris, 2000: 65), la ideología no tiene efecto alguno en la confianza institucional.

Por lo tanto, parecería que en todas las democracias el pasado político democrático o antidemocrático de cada país juega un rol importante en la determinación del grado de confianza que los ciudadanos tienen en sus instituciones políticas. Por esta misma razón, los ciudadanos de las democracias más antiguas evalúan sus instituciones de acuerdo con los resultados del sistema y los mecanismos que éste ofrece para la participación (Newton y Norris, 2000). Como resultado, la desafección institucional es mayor entre los ciudadanos más educados e informados, ya que son los ciudadanos que tienen a disposición la mayor cantidad de información para evaluar los resultados del sistema y para buscar mecanismos alternativos de expresión política. Estos hallazgos ya fueron presentados en análisis comparativos previos. No obstante, las cosas son diferentes para las nuevas democracias. El pasado juega un rol muy diferente en las nuevas democracias cuando se trata de moldear la actitud de los ciudadanos hacia sus instituciones. En estos regímenes, el pasado constituye un legado cultural que afecta negativamente la percepción de los ciudadanos y la evaluación de sus instituciones democráticas a pesar de su verdadero desempeño o sus logros. Es probable que los ciudadanos mejor educados e informados puedan escapar del síndrome de la desafección política, ya que están más informados respecto al funcionamiento y los resultados obtenidos por las instituciones políticas de representación: mayor libertad y, en muchos países, aunque con notables excepciones, mayor progreso económico y social. Por lo tanto, la desafección y su legado cultural están concentrados entre aquellos ciudadanos cuyas evaluaciones están moldeadas por los mecanismos de socialización primaria y por la falta de información.

---

<sup>50</sup> Para obtener una posición diferente en la que la confianza social es considerada como parte del círculo vicioso, ver Della Porta (2000: 202-228).



## Bibliografía

- Abramowitz, Alan I. (1989). "The United States: The Political Culture Under Stress", en Almond, Gabriel A. y Sydney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Parque Newbury, Sage.
- Abramson, Paul R. (1983). *Political Attitudes in America. Formation and Change*, San Francisco, Freeman and Company.
- Anderson, Christopher J. (1995). *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Anderson, Christopher J. y Christine A. Guillory (1997). "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: a Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems", en *American Political Science Review*, N° 91.
- Bacalhau, Mário (1995). *Atitudes, opiniões e comportamientos políticos dos portugueses: 1973-1993*, Lisboa, FLAD.
- Banfield, Edward (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York, Free Press.
- Banks, Arthur S. y Thomas C. Muller (1995). *Political Handbook of the World: 1994-95. Government and Intergovernmental Organizations as of August 1, 1994*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Barnes, Samuel H., Max Kaase, et al. (1979). *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage.
- Bruneau, Thomas C. (1984). "Popular Support for Democracy in Postrevolucionary Portugal: Results from a Survey", en Graham, Lawrence S. y Douglas L. Wheeler (eds.), *In Search of Modern Portugal. The Revolution and its Consequences*, Madison, University of Wisconsin.
- Bruneau, Thomas C. y Mario Bacalhau (1978). *Os portugueses e a política quatro anos depois do 25 de Abril*, Lisboa, Meseta.
- Bruneau, Thomas C. y Alex Macleod (1986). *Parties in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder, Lynne Rienner.
- Budge, Ian (1971). *La estabilidad de la democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- Clarke, Harold D. Nitish Dutt y Allan Kornberg (1993). "The Political Economy of Attitudes Toward Polity and Society in Western Democracies", en *Journal of Politics*, N° 55.
- Converse, Philip E. (1969). "Of Time and Partisan Stability", en *Comparative Political Studies*, Vol. 2, N° 2.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Cusack, Thomas R. (1999). "The Shaping of Popular Satisfaction with Government and Regime Performance in Germany", en *British Journal of Political Science*, Vol. 29, N° 4.

- Dalton, Russell J. (1988). *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in United States, Great Britain, West Germany, and France*, Chatham, Chatham House.
- Dalton, Russel J. (1999). "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Della Porta, Donatella (2000). "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption", en Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Di Palma, Guiseppe (1970). *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, Nueva York, The Free Press.
- Diamond, Larry (1999). "Political Culture", en Diamond, Larry (ed.), *Developing Democracy toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dimitras, Panayote E. (1990). "Greek Public Attitudes: Continuity and Change", en *International Journal of Public Opinion Research*, N° 2.
- Dogan, Mattei (1995). "Testing the Concepts of Legitimacy and Trust", en Chehabi, H. E. y Alfred Stepan (eds.), *Politics, Society and Democracy. Comparative Studies. Essays in Honor of Juan J. Linz*, Boulder, Westview Press.
- Dogan, Mattei (1997). "Erosion of Confidence in Advanced Democracies", en *Studies in Comparative International Development*, N° 32.
- Döring, Herbert (1992). "Higher Education and Confidence in Institutions: a Secondary Analysis of the 'European Values Survey' 1981-83", en *West European Politics*, N° 15.
- Farah, Barbara G., Samuel H. Barnes y Felix Heunks (1979). "Political Dissatisfaction", en Barnes, Samuel H., Max Kaase, et al., *Political action. Mass Participation in five Western Democracies*, Berverly Hills, Sage.
- Finifter, Ada (1970). "Dimensions of Political Alienation", en *American Political Science Review*, N° 64.
- Form, William H. y Joan Huber Rytina (1971). "Income, Race, and the Ideology of Political Efficacy", en *Journal of Politics*, N° 33.
- Gabriel, Oscar W. (1995). "Political Efficacy and Trust," en Van Deth, Jan W. y Elinor Scarbrough (eds.), *The Impact of Values*, Oxford, Oxford University Press.
- Gillespie, Charles G. (1991). *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gillespie, Charles G. (1992). "The Role of Civil-Military Pacts in the Elite Settlements and Elite Convergence: Democratic Consolidation in Uruguay", en Higley, John y Richard P. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gunther, Richard y Jose Ramón Montero (2000). "Legitimacy, Satisfaction and Disaffection in New Democracies", paper presentado en la conferencia Political Disaffection in the European Democracies, Santiago de Compostela, 19-20 de octubre.

- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, Norman y Londres, University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press.
- Jessop, Robert D. (1974). *Traditionalism, Conservatism and British Political Culture*, Londres, Allen & Unwin.
- Kaase, Max y Alan Marsh (1979). "Political Action. A theoretical Perspective", en Barnes, Samuel H. , Max Kaase, et al., *Political Action. Mass Participation in five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage.
- Kaase, Max y Kenneth Newton (1995). *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Kavanagh, Dennis (1989). "Political Culture in the Great Britain", en Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, 2º edición, Newbury Park, Sage.
- Klingemann, Hans-Dieter y Dieter Fuchs (eds.) (1995). *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999). "Mapping Political Support in the 1990s: a global analysis", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Lagos, Marta (1997). "Latin America's Smiling Mask", en *Journal of Democracy*, Vol. 8, Nº3.
- Lawrence, Robert Z. (1997). "Is it Really the Economy, Stupid?", en Nye , Joseph S. Jr., Philip D. Zelikow y David C. King, *Why People Don 't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Lerner, Daniel (1958). *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, Free Press.
- Linz, Juan J. (1984). "La sociedad española: pasado, presente y futuro", en Linz, Juan J. (ed.), *España: un presente para el futuro. La sociedad*, Vol. 1, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. (1960). *Political Man. The Social Basis of Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. y William Scheider (1983). *The Confidence Gap*, Nueva York, The Free Press.
- Listhaug, Ola y Matti Wiberg (1995). "Confidence in Political and Private Institutions", en Mainwaring, Scott (1999). "Democratic Survivability in Latin America", en Handelman, Howard y Mark Tessler (eds.), *Democracy and Its Limits*, Notre Dame, Notre Dame University Press.

- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2000). *Modernization and Democracy in Latin America*, mimeo, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Maravall, José María (1984). *La política de la transición*, 2º edición, Madrid, Taurus.
- McAllister, Ian (1999). "The Economic Performance of Governments", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Mendrinou, Maria y Ilias Nicolacopoulos (1997). "Interests, Parties and Discontent in the Public Mind: Sympathy Scores for Greek Parties and Interest Groups", paper presentado para el ECPR Congress, Berna.
- Merkel, Peter H. (1988). "Comparing Legitimacy and Values among Advanced Democratic Countries", en Dogan, Mattei (ed.), *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Meseguer, Covadonga (1998). "Sentimientos antipartistas en el cono sur: un estudio exploratorio", en *Latinoamérica Hoy*, N° 18.
- Miller, Arthur H. (1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970", en *American Political Science Review*, N° 168.
- Miller, Arthur H. y Ola Listhaug (1990). "Political Parties and Confidence in Government: a Comparison of Norway, Sweden and The United States", en *British Journal of Political Science*, N° 29.
- Miller, Arthur H. y Ola Listhaug (1999). "Political Performance and Institutional Trust", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Mishler, William y Richard Rose (2001). "What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies", en *Comparative Political Studies*, Vol. 34, N° 1.
- Moisés, José Álvaro (1995). *Os brasileiros e a democracy. Bases sócio-políticas de legitimacye democrática*, San Pablo, Ática.
- Montero, José Ramón y Leonardo Morlino (1995). "Legitimacy and Democracy in Southern Europe", en Gunther, Richard P., Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal (1998). "Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent, and Disaffection", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 47.
- Morlino, Leonardo y Marco Tarchi (1996). "The Dissatisfied Society: the Roots of Political Change in Italy", en *European Journal of Political Science*, Vol. 30, N° 1
- Muller, Edward N. y Mitchell A. Seligson (1994). "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", en *American Political Science Review*, 88, 635-652.

- Newton, Kenneth y Pippa Norris (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance", en Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Norris, Pippa (1999a). "The Growth of Critical Citizens", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999b). "Institutional Explanations for Political Support", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999c). "Conclusions: the Growth of Critical Citizens and its Consequences", en Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Nye, Josep S. Jr. , Philip D. Zelikow y David C. King (1997). *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. (1997). "Introduction: The Decline of Confidence in Government", en Nye, Joseph S. Jr. , Philip D. Zelikow y David C. King, *Why People Don 't Trust Government* , Cambridge, Harvard University Press.
- Orren, Gary (1997). "Fall from Grace: The Public ´s Loss of Faith in the Government", en Nye, Josep S. Jr., Philip D. Zelikow y David C. King, *Why People Don 't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Parry, Geraint, George Moyser y Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (eds.) (2000). *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, Robert D., Susan J. Pharr y Russell J. Dalton (2000). "Introduction: What ´s Troubling the Trilateral Democracies?", en Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Rose, Richard (1994). "Postcommunism and the Problem of Trust", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 3.
- Rose, Richard y William Mishler (1996). "Testing the Churchill Hypothesis: Popular Support for Democracy and its Alternatives", en *Journal of Public Policy*, N° 16.
- Shin, Doh C. y Huoyan Shyu (1997). "Political Ambivalence in South Korea and Taiwan", en *Journal of Democracy*, Vol. 8, N° 3.
- Torcal, Mariano (2002). *Disaffected but Democrats. The Origin and Consequences of the Dimensions of Political Support in New Latin American and Southern European Democracies*, Madrid (manuscrito).
- Torcal, Mariano y José Ramón Montero (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Londres, Routledge.

- Torcal, Mariano, José Ramón Montero y Richard Gunther. “The Attitudinal Dimension of Party Decline: Antiparty Sentiments in Southern Europe”, en Gunther, Richard, Juan J. Linz y José Ramón Montero (eds.), *Political Parties in Contemporary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, en prensa.
- Turner, Frederick C. y John D. Martz (1998), “Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 32, N° 3.
- Wattenberg, Martin P. (1986). *The Decline of American Political Parties*, Cambridge, Harvard University Press.
- Weisberg, Jacob (1996). *Defense of Government: The Fall and Rise of Public Trust*, Nueva York, Scribner.
- Williams, John T. (1985). “Systemic Influences on Political Trust: The Importance of Perceived Institutional Performance”, en *Political Methodology*, N° 11.
- Wright, James D. (1975). “Does Acquiescence Bias the «Index of Political Efficacy?»”, en *Public Opinion Quarterly*, N° 39.

### **Palabras clave**

Desafección política - desafección institucional - nuevas democracias - instituciones políticas - historia democrática

### **Key words**

Political disaffection - institutional disaffection - new democracies - political institutions - democratic history

### **Abstract**

This a comparative study of *institutional disaffection*, one of the dimensions of political disaffection, in new democracies. The aggregate levels of institutional disaffection do not reveal a well-defined third-wave cluster of countries; although on average institutional disaffection is higher among new democracies. This is so because institutional disaffection is not the product of the recent non-democratic experiences that gave the way to the third wave, but the result of decades of democratic history. Past democratic history not only explains different levels of institutional disaffection, but also the distinctive nature of institutional disaffection in new democracies.

*Notas*





# Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP

MIGUEL DE LUCA\*

UBA

migueldeluca@yahoo.com

## Introducción

Desde 1993 e invariablemente cada dos años, una localidad de nuestro país registra, por unos pocos días durante el mes de noviembre y en unos escasos metros cuadrados, una excepcional concentración de politólogos y profesores, investigadores y estudiantes de ciencia política, muy por encima de su promedio habitual. El motivo de tan particular fenómeno es, ni más ni menos, la regular realización del congreso nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) (véase tabla 1).

Este artículo tiene por objetivo principal reseñar —desde una perspectiva comparada— los aspectos más relevantes del séptimo y último de estos eventos, celebrado en la ciudad de Córdoba entre el 15 y el 18 noviembre de 2005 bajo el título “Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto”, tal como lo venía haciendo Carlos Gervasoni, primero en el *Boletín* y luego en la *Revista* de la SAAP. Para esta descripción, se han utilizado como fuentes de información las notas rubricadas por el mismo Gervasoni (1997, 2002), a los programas oficiales de los congresos (SAAP 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005) y, también, la propia memoria en calidad de asistente a cinco de estos siete encuentros bienales (las ausencias se registraron en 1999, el cuarto, y 2001, el quinto).

Proporcionar un detalle sobre esta actividad, la más relevante entre todas las organizadas por la entidad que reúne a los politólogos y analistas políticos argentinos, resulta de provecho para la propia institución por al menos tres motivos fundamentales.

Primero, porque en los congresos (y en un corto período que los antecede) se produce de manera uniforme la más significativa incorporación de nuevos miembros y la ratificación de la membresía de los ya existentes, ambos

---

\* El autor agradece la colaboración de Paula Bertino en la recolección y sistematización de los datos utilizados para la confección de las tablas.

procesos vitales para toda asociación voluntaria. Efectivamente, en la etapa comprendida entre el vencimiento de los plazos para el envío de ponencias en cada congreso y el inicio del mismo, se presentan la mayor cantidad de inscripciones a la SAAP y el más alto número de cancelación de cuotas atrasadas.

Segundo, porque los congresos constituyen una instancia única —por masividad y diversidad de procedencia de los concurrentes— para el encuentro y el intercambio de ideas y noticias entre politólogos de todo el país, como también para la exposición de avances en investigaciones en curso o de difusión, entre otros, de artículos o libros recientes y para el establecimiento o la consolidación de vínculos institucionales y personales. Aunque en términos cualitativos —tales como la vigencia de los debates o el calibre de los expositores y panelistas— existe una brecha respecto de eventos regionales e internacionales similares —por ejemplo las reuniones de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA)—, en cuanto a las mencionadas cantidad de asistentes y variedad de origen de los participantes argentinos ninguna de estas convenciones logra alcanzar dimensiones equiparables para los analistas políticos vernáculos<sup>1</sup>. En efecto, por motivos comunes a todas ellas, como la lejanía de la sede del encuentro y los costos del traslado y la estadía (estos últimos relevantes sobre todo luego de la crisis y devaluación de la moneda en 2001-2002), pero también por razones específicas, como la relativamente reciente creación de la asociación (ALACIP, fundada en 2002) o la amplia diversidad de la convocatoria en temas de ciencias sociales y humanidades (LASA), la asistencia argentina a estos congresos se limita a unas pocas decenas, en su mayoría provenientes de la región metropolitana de Buenos Aires<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por origen o procedencia de los asistentes y panelistas se considerará en esta reseña la ubicación geográfica de la unidad académica (facultad, departamento, carrera o instituto de investigación) a la que cada participante declara pertenecer al momento de enviar el resumen de su ponencia para su admisión en un panel del congreso o al completar el formulario de inscripción, y no la de la ciudad o provincia donde tal persona ha nacido o vive.

<sup>2</sup> La ALACIP realizó hasta ahora sólo dos congresos: Salamanca (2002) y México D.F. (2004), y en breve sumará el tercero, en Campinas (San Pablo) (2006). Por su parte, LASA ya lleva organizados, desde 1968, veintiséis encuentros (de los cuales dos han sido en México, uno en Puerto Rico y todos los restantes en los Estados Unidos). Las convocatorias de LASA incluyen paneles relativos a ciencia política, pero también a sociología, historia, antropología, economía, letras y arte, entre otras disciplinas. Por último, desde el XV congreso de la *International Political Science Association* realizado en la ciudad de Buenos Aires en 1991, se han llevado adelante otros cuatro: Berlín (1994), Seúl (1997), Québec (2000) y Durban (2003). En el de Berlín, asistieron unos 120 argentinos sobre 2.200 participantes (Molinelli, 1995) (1.884 según el registro oficial disponible en <http://www.ipsa.ca>), mientras que al congreso de Durban, concurrieron una media docena de connacionales de un total de 1.011 inscriptos.

Tercero, y en estrecha vinculación con los dos puntos anteriores, porque la realización del primer congreso de la SAAP en Huerta Grande (Córdoba), impulsado especialmente por el entonces presidente Edgardo Catterberg, generó un cambio importante en la trayectoria y las características de la asociación. Ciertamente ésta ya existía desde 1982, pero a partir de aquella convención en la provincia mediterránea aumentó en forma considerable su número de socios —en particular nutriéndose con jóvenes graduados—, logró una mejor difusión de sus actividades y adquirió una mayor presencia y visibilidad, sobre todo en el interior del país<sup>3</sup>.

Por otra parte, una descripción de este tipo de eventos también contribuye al estudio de la historia de la disciplina en nuestro país (Bulcourf y D'Alessandro, 2002; Fernández, 2002; Guiñazú y Gutiérrez, 1991-1992) y a profundizar el conocimiento de la ciencia política como profesión (Bulcourf y Vazquez, 2004).

Por último, y como propósito secundario, estas líneas también tienen como fin presentar en forma sistemática información inédita sobre los congresos anteriores, extraída en su totalidad de los boletines SAAP, de los respectivos programas oficiales y de artículos periodísticos.

## **Contexto, organización y participación**

Los aprestos de “Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto” se llevaron a cabo en un contexto institucional y económico bastante diferente de los congresos de Rosario (2003) y, sobre todo, de Río Cuarto (2001) (véase Gervasoni, 2002). Una mejor situación sociopolítica en el país facilitó la realización del evento, tanto a nivel de las tareas básicas y arreglos para su organización como, como se verá, de la participación y la asistencia.

---

Esta significativa diferencia es atribuible a la mencionada crisis económica de 2001-2002 (en contraste con la plena vigencia del “Plan de Convertibilidad” en los noventa), pero también al menor interés despertado por la sede del evento y a la ausencia en el programa de algunos académicos, en especial, de los Estados Unidos y Europa. Al tiempo de enviar esta reseña para su publicación, julio de 2006, comenzaba el XX Congreso de la IPSA en Fukuoka, Japón.

<sup>3</sup> Estos cambios en la SAAP, entre otros factores, también influyeron para que ésta sucediera a la Asociación Argentina de Ciencia Política (AACP) como representante de nuestro país ante la IPSA. Fundada en 1957, la AACP reunía a académicos dedicados —en su mayoría— al estudio de la ciencia política desde una perspectiva jurídica, que en el ámbito universitario se desempeñaban en materias de “Derecho Político”, “Teoría y Derecho Constitucional” o temáticas afines (i.e. Gregorio Badeni, Germán Bidart Campos, Pedro Frías, Segundo Linares Quintana, Mario Justo López, Horacio Sanguinetti, Alberto Spota, Jorge Vanossi).

Como en anteriores ocasiones, la SAAP encaró la preparación del encuentro asociándose con instituciones universitarias locales. Así, el VII Congreso resultó de un emprendimiento conjunto entre la SAAP, el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad Católica de Córdoba (UCC), siendo esta última la sede oficial del evento. A excepción de la conferencia inaugural —a cargo de Daniel Zovatto— y las reuniones plenarias que se desarrollaron en el Auditorio de la UCC en el centro de la capital cordobesa, las actividades se llevaron adelante en el *campus* universitario que esta institución posee camino a la localidad de Alta Gracia.

El encuentro se destacó, ante todo, por su muy buena organización. En este sentido, entre otros puntos sobresalieron la proyección que sirvió de presentación en el acto de apertura, la calidad de impresión y claridad del programa, el orden y la rapidez en el proceso de acreditación, la limpieza y la señalización en el *campus*, la puntualidad en el comienzo y el fin de los paneles, la amabilidad y predisposición del *staff* administrativo y la tarea de apoyo logístico y asistencia del equipo de voluntarios locales. Los comentarios positivos sobre estos aspectos fueron comunes en el “congreso fuera del congreso”, es decir, en las conversaciones de los participantes en las sendas que comunicaban los distintos edificios de la sede, en el bar-comedor universitario, en los pasillos de los hoteles, en las reuniones espontáneas a la salida de las conferencias y en las cenas entre colegas.

Entre los aspectos negativos —o a mejorar— cabe señalar tres. Primero, la ausencia de algunos especialistas e investigadores que son referentes en ciertas áreas de estudio —al menos en el plano local—. En unos casos esta falta obedeció a atendibles compromisos laborales, se debió a la por superposición de conferencias o seminarios realizados en la ciudad de Buenos Aires; aunque el impacto sobre el congreso —en términos cualitativos— no fue en esta oportunidad muy significativo, se impone hacia el futuro, como medida preventiva, la coordinación de agendas entre instituciones)<sup>4</sup>. Segundo, la no realización (o el no seguimiento y archivo) de una breve encuesta auto-administrada a los asistentes durante el trámite de inscripción, a fin de conocer mejor el perfil de los mismos, tal como se hizo, por ejemplo, en Río Cuarto (Gervasoni, 2002). Y, tercero, la escasa difusión de la fiesta-baile de

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, para el martes 15 de noviembre la Universidad Di Tella anunció un seminario donde Adam Przeworski (*New York University*) expondría sobre el tema “*The role of politics in explaining why Latin America fell behind the US economically*”. Y la Universidad de Tres de Febrero realizó en su sede de Caseros y en el Centro Cultural Borges tres jornadas por los 60 años del peronismo los días 16, 17 y 18 de noviembre, para las que anticipó la participación de Torcuato Di Tella, Félix Luna, Peter Waldman, Ricardo Sidicaro, Joseph Page, Manuel Mora y Araujo, José Luis de Imaz y Emilio de Ipola, entre otros.

cierre del encuentro, la tradicional “politiconga” (que, de todas formas, no constituyó impedimento alguno para que quienes no se enteraron de ésta emprendieran rápidamente otras actividades festivas).

“Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto” organizó sus deliberaciones en siete áreas temáticas: Teoría e Historia Política, Política Comparada, Instituciones Políticas, Comunicación Política, Opinión Pública y Comportamiento Electoral, Administración y Políticas Públicas, Relaciones Internacionales, Metodología Política. En ellas, se dispusieron 41 paneles regulares, en los cuales se presentaron oficialmente 263 ponencias<sup>5</sup>. Con estos números, el encuentro de Córdoba se mantuvo en niveles bastantes similares a los de su antecesor de Rosario, observándose a partir de ambos casos un incremento en la cantidad promedio de ponencias por panel regular, al menos respecto de los encuentros precedentes en Capital Federal y Río Cuarto (si el examen se extiende a todos, la clara excepción es el segundo congreso, “Globalización, entre el Conflicto y la Integración”, cuyos poco más de nueve *papers* por panel marcan una notable diferencia respecto de cualquier evento de naturaleza semejante, donde lo habitual son unos 4 o 5 expositores por mesa) (véase tabla 2)<sup>6</sup>.

Por otra parte, y como ha resultado común en las anteriores convenciones, en éste los panelistas se dividieron por partes casi iguales entre mujeres y hombres, aunque cabe señalar que en Córdoba capital las primeras aventajaron ligeramente a los segundos, fenómeno que no había ocurrido en las reuniones de Río Cuarto y Rosario y, tampoco, en otras en las cuales se dispone de datos (Huerta Grande y Mendoza) (véase tabla 2).

En cuanto a la procedencia de los panelistas, se registró —una vez más— el predominio de los pertenecientes a la región metropolitana, es decir el área comprendida por la Capital Federal y el denominado Gran Buenos Aires (en este caso, casi el 58 por ciento del total). Esta preponderancia se mantiene en forma constante desde el tercer congreso y más allá de la localidad sede del evento. Tal distribución de los expositores resulta lógica si se considera el estado de situación de la ciencia política en la Argentina: en el área metropolitana de Buenos Aires se concentra la gran mayoría de las

---

<sup>5</sup> Como sucede en todo congreso, tanto en nuestro país como en el exterior, algunas ponencias que figuran en el programa oficial no son presentadas (por ausencia del/de los autor/es), mientras que sí son expuestas otras que no están en él (por cuestiones organizativas). Unas compensan a las otras y, en todo caso, la cifra es, la gran mayoría de las veces, marginal.

<sup>6</sup> Esta diferencia debe adjudicarse a la adopción de criterios menos exigentes en la admisión de las ponencias y de procedimientos de participación más flexibles, en especial, en lo relativo a los plazos de envío o *deadlines*. La evaluación de la experiencia fue negativa y en el tercer congreso se retomó el modelo de organización del primero.

universidades, centros de investigación, instituciones de posgrado y consultoras de todo el país.

Sin embargo, y más allá de la tendencia señalada, parece ser que el lugar donde se organiza el encuentro influye sobre la región de procedencia de los ponentes. Esta afirmación se sostiene en tres apuntes. El primero: los picos más altos de ponentes provenientes del área metropolitana se alcanzaron, en orden de importancia, en el cuarto y en el tercer congreso, los únicos dos celebrados en la ciudad o la provincia de Buenos Aires. Segundo: en el encuentro de Huerta Grande se registró, por única vez, una ligera supremacía de ponentes provenientes del Interior (lamentablemente no se cuentan con datos de este tipo sobre la reunión celebrada en tierra cuyana). Y tercero: el mayor porcentual de panelistas provenientes del exterior se observa en el congreso de la ciudad de Buenos Aires, reputada como la urbe más cosmopolita del país, y desciende a medida que disminuye el tamaño de la localidad y la cantidad de vías de acceso a la misma (en este rubro, los últimos lugares los ocupan Huerta Grande y Río Cuarto y, nuevamente, no existen datos disponibles sobre la reunión en Mendoza).

Por otra parte, además de los 41 paneles regulares se llevaron adelante:

- a) 17 mesas especiales (algunas de ellas con nutrida concurrencia, como la de “Elecciones 2005” con la participación de Isidoro Cheresky, Analía del Franco y Heriberto Muraro y la coordinación de María Laura Tagina),
- b) 2 conferencias,
- c) 3 sesiones plenarias (con la presencia, entre otros, de Marcelo Cavarozzi, Osvaldo Iazzetta, Ana María Mustapic, Vicente Palermo, y César Tcach), y
- d) 6 presentaciones de libros.

Los guarismos para las mesas especiales, conferencias y sesiones plenarias no difieren demasiado respecto de los encuentros anteriores, mientras que, si bien sólo existen datos sobre las presentaciones de libros en Mendoza y en Rosario, a juicio de varios participantes y de quien rubrica esta reseña, el congreso de Córdoba capital se destacó entre todos los anteriores por la cantidad de estos eventos, interesantes para difundir y estimular.

Por último, entre las actividades desarrolladas también debe contarse la de un espacio destinado a una muestra de afiches de campañas políticas en la Argentina que, aunque algo limitada, despertó la curiosidad en los más jóvenes y los recuerdos en las generaciones mayores.

La participación en el VII congreso llegó a los casi mil inscriptos (exactamente 981), manteniéndose en registros similares a los alcanzados en la

reunión de Rosario, donde el número de asistentes trepó a la cifra récord de los mil ciento setenta (véase tabla 2)<sup>7</sup>. Esta marca lograda en Córdoba 2005, pese a que, como se ha señalado, no supera a la del 2003, debe ser considerada como muy satisfactoria, en especial si se tienen presentes tres cuestiones. En primer lugar, la cantidad de participantes en todos y cada uno de los seis congresos precedentes: la asistencia media de los mismos es de 729 inscriptos. En segundo término, la experiencia comparada con las otras dos convenciones realizadas en la provincia mediterránea: el promedio de ambos es de 450 asistentes. Y, tercero, la ausencia en la ciudad sede de una unidad académica universitaria orientada exclusivamente hacia la enseñanza de ciencia política y de dimensiones semejantes a la existente en Rosario, un factor fundamental para el acercamiento masivo por parte de alumnos de grado (a pesar de su importancia para la zona, no puede considerarse en los mismos términos —a los efectos de la comparación en esta dimensión del análisis— a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba).

En cuanto a los participantes según nivel de estudios, los números señalan que la participación de los graduados respecto de los congresos anteriores mejoró, pero no logró quebrar el predominio que los alumnos mantienen en el total de inscriptos (con marca cumbre en la tercera reunión convocada en Mar del Plata: 74,10 por ciento). Este alto porcentaje de inscriptos estudiantes (un promedio de 60 por ciento para los cinco congresos en los que se cuenta con datos) constituye una marca típicamente argentina, ya que no es usual en convenciones de este tipo. Tampoco lo es la presentación de ponencias por parte de estudiantes en paneles paralelos al programa oficial, una conveniente medida de estímulo a los futuros politólogos adoptada por la SAAP por primera vez —en forma bastante precaria— en el Congreso de Mendoza y retomada —con mayor énfasis— en Río Cuarto. En Córdoba capital, los alumnos expusieron sus *papers* en 8 (ocho) mesas bajo la coordinación de Pablo Bulcourf y Martín D'Alessandro, que en esta ocasión contaron con la ayuda de Gustavo Dufour y Juan Cruz Vazquez.

Considerando las distintas experiencias llevadas adelante, y sin cambios de relevancia de por medio, cabría esperar que los asistentes a los próxi-

---

<sup>7</sup> El dato ha sido extraído del registro oficial de participantes. En todo congreso, sin embargo, asiste una cierta cantidad de personas que no completa su inscripción por razones de organización o tiempo (como los invitados especiales) o por motivos económicos (que, entre otros, incluye a los típicos *free-riders* o “colados”). A los fines de balances como éste, tal número es irrelevante.

mos congresos según nivel de estudios se mantengan dentro de los mismos parámetros, es decir, con una distribución relativamente pareja entre estudiantes y graduados.

Por su lado, la participación de mujeres y hombres en calidad de asistentes ha sido equilibrada con una leve diferencia a favor de las primeras, tal como ha ocurrido entre los ponentes.

Lamentablemente no se cuenta con información suficiente para examinar la zona geográfica de procedencia de los inscriptos, lo que permitiría, por ejemplo, mejorar las apreciaciones acerca del peso o incidencia efectiva de la localidad sede sobre el lugar de origen de la totalidad de los inscriptos (como se hizo para el congreso de Mar del Plata en Gervasoni, 1997).

### **Conclusión (y agenda)**

Desde distintas perspectivas, el balance del VII congreso ha sido sumamente positivo. En términos cuantitativos, la organización de las dos últimas convenciones ha alcanzado un umbral que difícilmente pueda superarse, puesto que, con las limitaciones del caso, es equiparable a eventos similares de asociaciones que cuentan con mayores recursos presupuestarios.

Por lo tanto, a criterio de quien escribe, los esfuerzos de la SAAP relativos a los futuros congresos bienales, debieran orientarse hacia el establecimiento de nuevas normas y prácticas, con el objetivo de mejorar los congresos en sus aspectos cualitativos, en particular en lo concerniente a: a) el nivel de los panelistas y de los debates, y b) el abordaje más extendido y profundo de problemáticas tales como la institucionalización de la ciencia política, la enseñanza de la disciplina en los claustros universitarios y la ciencia política como profesión. Para ello, entre otras medidas, se sugiere:

- 1) la convocatoria a la creación de grupos de estudio e investigación en el seno de la SAAP, cuyas sesiones ordinarias, más allá de otros encuentros o contactos, debieran desarrollarse durante los congresos (como lo hacen los *research committees* de la IPSA),
- 2) la invitación especial a participar en paneles y conferencias del congreso a colegas de Chile y Uruguay,
- 3) la instauración de un premio SAAP, no meramente simbólico, a la mejor ponencia por área temática,
- 4) la creación de un premio bianual al mejor libro de ciencia política, a entregar durante la realización del congreso,



- 5) la realización de un encuentro de decanos y directores de carreras de ciencia política, gobierno y relaciones internacionales durante la misma convención bianual,
- 6) la inclusión en el programa del congreso de un *workshop* de directores y editores de revistas especializadas y de sitios *Web* vinculados con la ciencia política,
- 7) el establecimiento y la promoción de un foro permanente sobre la enseñanza de la disciplina,
- 8) la invitación a miembros de consultoras y de organizaciones no gubernamentales a participar en paneles especiales dedicados a debatir la problemática del ejercicio de la profesión en los respectivos ámbitos.

## Referencias

- Altman, David (2006). "From Fukuoka to Santiago: Institutionalization of Political Science in Latin America", en *PS: Political Science & Politics*, Vol. 39, N° 1, enero.
- 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.
- Bulcournf, Pablo y Juan Cruz Vazquez (2004). "La ciencia política como profesión", en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 10, Buenos Aires, diciembre.
- Fernández, Arturo (compilador) (2002). *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Ediciones Biebel.
- Floria, Carlos (1991). "Interdependencia y asimetría del poder", en *La Nación*, 29 de julio.
- Gervasoni, Carlos (1997). "El Congreso de Mar del Plata en números", en *Boletín SAAP*, Año 3, N° 5, Buenos Aires.
- Gervasoni, Carlos (2002). "El V Congreso Nacional en Río Cuarto: datos alentadores en medio de la crisis", en *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 1, Buenos Aires, octubre.
- Guiñazú, María Clelia y María Alicia Gutiérrez (1991-1992). "La ciencia política en Argentina: de la inestabilidad a la transición", en *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, N° 6, primavera-verano.
- IPSA (2003). *Participation. Bulletin of the International Political Science Association*, Vol. 27, N° 3, otoño.
- Los Andes (1995). "Destacaron el progreso de las disciplinas sociales. II Congreso Nacional de Ciencia Política", 2 de noviembre.
- Molinelli, N. Guillermo (1995). "Una crónica del 16° Congreso Mundial de la IPSA, realizado en Berlín en agosto de 1994", en *El Príncipe. Revista de Ciencia Política*, año 2, N° 3-4, primavera.

- SAAP (1993). Programa I Congreso Nacional de Ciencia Política, “El Malestar en la Democracia”, Huerta Grande (Córdoba), 4 al 7 de noviembre.
- SAAP (1995). Programa II Congreso Nacional de Ciencia Política, “Globalización, entre el Conflicto y la Integración”, Mendoza, 1 al 4 de noviembre.
- SAAP (1997). Programa III Congreso Nacional de Ciencia Política, “Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social”, Mar del Plata, 5 al 8 de noviembre.
- SAAP (1999). Programa IV Congreso Nacional de Ciencia Política, “Desempeño institucional y Control Democrático a Fines de Siglo”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17 al 20 de noviembre.
- SAAP (2001). Programa V Congreso Nacional de Ciencia Política, “La primacía de la política. Ética y responsabilidad de los actores sociales y políticos”, Río Cuarto (Córdoba), 14 al 16 de noviembre.
- SAAP (2003). Programa VI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social”, Rosario, 5 al 8 de noviembre.
- SAAP (2005). Programa VII Congreso Nacional de Ciencia Política, “Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto”, Córdoba, 15 al 18 de noviembre.

**Tabla 1**  
Congresos Nacionales de la SAAP  
(Número, lugar, año y título)

Número y lugar	Año	Título
I Córdoba (Huerta Grande)	1993	El Malestar en la Democracia
II Mendoza	1995	Globalización, entre el Conflicto y la Integración
III Mar del Plata	1997	Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social
IV Buenos Aires	1999	Desempeño institucional y Control Democrático a Fines de Siglo
V Córdoba (Río Cuarto)	2001	La primacía de la política. Ética y responsabilidad de los actores sociales y políticos
VI Rosario	2003	La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social
VII Córdoba (Capital)	2005	Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto

**Fuentes:** SAAP 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005 Gervasoni (1997, 2002).

**Tabla 2**  
**Congresos Nacionales de la SAAP**  
**(Organización y participación)**

Congreso	I 1993	II 1995	III 1997	IV 1999	V 2001	VI 2003	VII 2005
<b>Cantidad de Inscriptos</b>	400	900	792	603	509	1170	981
Estudiantes (en %)	s.d.	s.d.	74,1	59,1	55,8	60,0	54,6
Graduados (en %)	s.d.	s.d.	25,9	40,9	44,2	40,0	45,4
Mujeres (en %)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	59,1	s.d.	54,6
Hombres (en %)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	40,9	s.d.	45,4
<b>Ponencias*</b>	97	313	103	89	101	239	263
Panelistas*	117	375	108	86	114	292	296
Mujeres (en %)	47,6	44,5	s.d.	s.d.	41,8	45,0	53,1
Hombres (en %)	52,4	55,5	s.d.	s.d.	58,2	55,0	46,9
Cap. Fed. y Gran Bs. As. (en %)	44,4	42,1	64,9	71,1	56,1	56,3	57,8
Interior (en %)	53,8	57,1	30,9	19,7	41,2	40,2	37,5
Exterior (en %)	1,7	0,7	4,3	9,2	2,6	3,5	4,7
<b>Coordinadores de Panel o Mesa Especial</b>	37	44	21	36	32	75	63
<b>Paneles Regulares</b>	25	34	23	24	27	40	41
<b>Ponencias por panel regular</b>	3,88	9,20	4,47	3,7	3,74	5,98	6,41
<b>Mesas Especiales</b>	3	8	8	12	6	21	17
<b>Conferencias</b>	0	1	2	6	2	1	2
<b>Sesiones Plenarias</b>	1	2	2	2	3	4	3
<b>Presentaciones de Libros</b>	s.d.	1	s.d.	s.d.	s.d.	3	6
<b>Paneles de Estudiantes</b>	0	**	0	0	4	6	8
<b>Invitados Especiales</b>	s.d.	s.d.	33	44	31	s.d.	52
Locales	s.d.	s.d.	25	37	27	s.d.	s.d.
Del Extranjero	s.d.	s.d.	8	7	4	s.d.	s.d.

**Notas**

\* La cantidad de ponencias y panelistas no coincide porque se presentaron trabajos con más de un autor o bien un mismo autor presentó más de una ponencia.

\*\* Se organizaron paneles de estudiantes, pero no hay datos sobre su cantidad.

**Fuentes:** Gervasoni (1997, 2002); SAAP (1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005).



# *Reseñas*



## **La fábrica de la soberanía. Maquiavelo, Hobbes, Spinoza y otros modernos**

**Carlo Altini**

El cuenco de plata, Buenos Aires, 2005, 253 páginas

Hernán Toppi

En la actualidad, estamos frente a un período de la historia en el que se plantea la crisis del Estado moderno y de sus fuentes de legitimidad, sobre todo como consecuencia de la globalización, que ha puesto en jaque a la soberanía en el sentido de que ésta habría perdido su fuente de origen, el Estado. Este es el escenario que ha motorizado a este libro, que plantea pensar y debatir sobre el asunto, “repensando” y recuperando las raíces de la filosofía política moderna (Maquiavelo, Hobbes, Spinoza) y contemporánea (Strauss, Schmitt). Es importante recalcar que este “repensar” no tiene un sentido “arqueológico” ni “nostálgico”, sino “filosófico”, es decir, que como fuentes de referencia, no sólo de la filosofía política sino también de la historia misma, nos pueden ayudar a reflexionar y comprender los problemas del presente. Entonces, si el objetivo es recuperar estas discusiones desde la modernidad a la actualidad, es necesario para el autor tener presente un debate que fue fundacional en la filosofía política moderna y que “gira en el aire” a lo largo de todo el libro: la distinción entre “teología política” y “problema teológico-político”. La primera es “un modelo teórico en el que la justificación del poder político opera a partir de un fundamento teológico revelado...”

mientras que el segundo “...remite a un modelo teórico en el que la justificación del poder político, aún asumiendo la cuestión de la dimensión religiosa, opera a partir de una base mundana...” (p. 16). Para Altini es el problema teológico-político el elemento fundacional (o por lo menos uno de ellos) de la filosofía política moderna, y como tal es mencionado en varias oportunidades a lo largo del trabajo.

De esta forma, al querer el autor repensar la problemática actual, repensando la cuestión retrotrayéndose al pensamiento moderno y contemporáneo, divide el libro en ocho capítulos muy diversos temáticamente (desde el debate de cómo acercarse a los textos del pasado, pasando por las diferentes versiones de cómo se relaciona la política y la filosofía, hasta incluso cuál es el papel de la “*potentia dei*” en la historia y en la política).

El capítulo uno, “Historia de la filosofía, historiografía e historicismo en R.G. Collingwood, Leo Strauss y Arnaldo Momigliano”, gira en torno a la cuestión de cómo es que el historiador se vincula a la historia y de cómo es que se deben interpretar los datos emergentes de ella. El capítulo versa en el debate de las tres posiciones planteadas en el título: la de Collingwood (para quien se comprenden

las acciones de los individuos del pasado por medio de preguntas que nos enseñan las fuentes de donde podemos encontrar las respuestas —es decir, el historiador “revive” el pensamiento pasado por medio del método “pregunta-respuesta”—) la de Strauss (el hacer historia debe ser una mezcla entre la reflexión filosófica, la investigación hermenéutica y la reconstrucción histórica —debe hacerse una reconstrucción interpretativa del sentido, tal cual como se realizó en su momento, sin alterar su significado—) y la de Momigliano (para quien el análisis histórico debe recaer en el estudio de documentos y la consiguiente interpretación o reinterpretación de los mismos, llegando incluso a pensar de manera diferente a los historiadores del pasado).

El segundo capítulo, “El espacio de la acción política entre poder y fortuna. Maquiavelo y la tradición política platónica” trata sobre la relación entre la fortuna, el poder y la política, haciéndose mención a la teoría platónica (la acción política debe “conspirar” contra la fortuna por medio de la agudeza y habilidad del gobernante para comprender y adaptarse a lo determinado por la “providencia”) y a Maquiavelo (para quien la virtud del gobernante es también esencial para hacer frente a la fortuna y lograr de esta manera mantener el poder). La diferencia entre ambas posiciones gira en torno a cómo es que la acción política se vincula con la “virtud”, ya que mientras para el platonismo la virtud se vincula con la vida buena y en torno a esto deben responder las leyes (virtud filosófica), para Maquiavelo la virtud se manifiesta por el mantenimiento del régimen, en relación a lo cual las leyes actúan, siendo justas o injustas (virtud política).

“Soberanía, representación y cuerpo político en el Leviatán de Thomas Hobbes” es el nombre del tercer capítulo, donde se realiza un interesante estudio de la relación entre soberanía, representación y cuerpo político en la teoría de Hobbes, basándose en el análisis del famoso frontispicio del Leviatán, el cual es una gran representación del conflicto teológico-político, es decir la lucha entre el poder temporal y el poder espiritual. Por lo tanto, se analiza la figura que dicha imagen representa estudiando su capacidad de liderazgo (no sólo en relación al poder político sino también con la otra pata del conflicto teológico-político, la religión, tratada por Hobbes con importancia con la instauración de la religión civil) y la relación con los súbditos.

El capítulo cuarto hace mención al otro autor “fundador” de la filosofía política moderna: Baruch Spinoza. Con el título “Spinoza lector de Maquiavelo”, Altini quiere mostrar la relación e influencia en el pensamiento del filósofo holandés por parte del florentino, haciendo mención a unos fragmentos de Maquiavelo citados por Spinoza en el *Tratado político*. Sin olvidar las diferencias entre ambos filósofos, el capítulo busca comprender la importancia de la generación del Estado político, la importancia de la virtud (aunque con posiciones diferentes) en el desenvolvimiento del mismo y la visión compartida entre ambos de la imagen poco positiva del hombre que llevaría al conflicto político y por consiguiente a la necesidad del Estado político.

“Conflictividad privada y conflictividad política en el Maquiavelo de Leo Strauss” es el nombre del quinto capítulo de este



libro, donde se realiza una mirada de la lectura de Leo Strauss sobre Maquiavelo y la posición del primero en mencionar que el segundo (por medio de un estudio de sus obras principales: *El príncipe y Discursos sobre la primera década de Tito Livio*) es el fundador de la filosofía política moderna, al verlo como un “profeta desarmado” que busca la creación de una nueva clase dirigente virtuosa, que sepa gobernar, interpretar correctamente los avatares de la fortuna y actuar en consecuencia (ya sea con bondad o con crueldad) para la seguridad y sostenimiento del Estado moderno.

El capítulo sexto llamado “Crisis y crítica del liberalismo moderno, vía Thomas Hobbes. Leo Strauss contra Carlo Schmitt” es un interesante análisis del debate entre Strauss y Schmitt en relación al liberalismo. La crítica de Schmitt se relaciona con que la teoría liberal (incluyendo a Hobbes según Strauss), niega a “lo político” por su búsqueda de la “uniformidad”, destruyendo la esencia de lo político que es la especificidad, la oposición, como consecuencia de la “peligrosidad humana”. Esta visión schmittiana es criticada por Strauss, para quien lo esencial es la filosofía y no “lo político” como guía central del orden, pues lo político está por fuera de lo que es “esencial” para los hombres, es decir, no importa que se combata o no, sino que lo que importa es el sentido, la filosofía.

El anteúltimo capítulo, “*Potentia Dei*. Profecía e historia en Gershom Scholem y Hans Jonas” es la parte más teológica del libro, remarcándose por un lado la importancia que la teología política ha tenido a lo largo de la modernidad, y por otro el aparente silencio sobre el asunto en la era contemporánea. El punto cen-

tral del capítulo gira sobre la presentación de dos modelos de la relación entre Dios y el mundo: el de Jonas (separación entre Dios y el mundo, al punto que el primero a pesar de ser existente no es la causa de la existencia del segundo) y el de Scholem (quien presenta a un Dios creado e involucrado con el mundo aunque le da libertad de acción a los hombres). De aquí se plantea una relación entre historia, profecía y política basada en la idea de que las cuestiones teológicas no son indiferentes a la política sino que se relacionan, como lo es en el sentido de la “utopía”.

Por último, el capítulo octavo, “El fin de la historia y el fin de la filosofía. El estado universal y homogéneo en Alexandre Kojève, Carl Schmitt y Leo Strauss”, comienza tratando sobre la relación existente entre filosofía y política, planteando diversas posiciones: la de Strauss (para quien filosofía y política ocupan dos campos de acción diferentes, pues mientras la primera se refiere a la teoría, la segunda lo hace a la práctica) y la de Kojève (quien critica esta posición indicando que el filósofo es capaz de participar en el Estado aunque a veces se aisle). Esta relación entre filosofía y política (de acuerdo a la visión de Kojève) que llevaría a alcanzar el “deseo de reconocimiento” (en términos hegelianos) nos transporta a la idea del Estado homogéneo y universal, es decir a una unidad política mundial que llevaría al fin de la historia. Esta visión es criticada no sólo por Strauss sino también por Schmitt, para quien semejante unidad no sólo es imposible sino poco deseable, pues se negaría la “cuestión de lo político”, es decir, la diversidad. La historia no ha llegado a su fin (como se haría con el Estado homo-

géneo y universal), sino que el problema actual según Schmitt estaría en la crisis del Estado, por lo que la historia le estaría planteando a la política nuevas problemáticas a las que hacer frente.

Como hemos visto, a lo largo de la presentación de los ocho capítulos del libro (que sólo tiene el interés de presentar las problemáticas centrales que se abordan en ellos), la forma en que se puede

encarar la problemática actual de la crisis del Estado y de la soberanía puede ser analizada desde diferentes perspectivas. A nuestro entender, faltaría un capítulo de cierre, una conclusión sobre la cantidad de temas diferentes que aborda. Sin embargo, podemos pensar al mismo tiempo que su inexistencia favorece la reflexión propia acerca de la relación entre la política, la historia y la religión.

## Festival de Licuaciones

Carlos Escudé

Lumiere Ediciones, Buenos Aires, 2006, 191 páginas.

Lucas Jolías

En el presente libro, así como en *El Estado parasitario*, nos encontramos con un Escudé abocado a temáticas completamente diferentes a sus anteriores estudios. Aunque con la misma visión crítica de la realidad argentina, confiesa que la torre de marfil en la cual estaba recluso se fue derrumbando a lo largo del tiempo, específicamente con los sucesos de fines del 2001. Es por eso que el principal interrogante que el autor intenta descifrar es cómo “un país que tenía un 10% de pobres (...) hoy tiene más de un 40% de su gente por debajo de la línea de la pobreza” (p. 15).

En la introducción de libro nos encontramos con la afirmación de que por diferentes razones —como la exclusión del Partido Radical y el Justicialista en determinados momentos, el nacionalismo económico, las diferentes dictaduras o la “macrocorrupción” en los ‘90— desde 1930 no podemos hablar de que el modelo liberal haya sido puesto a prueba en nuestro país. La violación de los derechos de propiedad de las mayorías por medio de los gigantescos subsidios a empresas y licuaciones y estatizaciones de deuda privada han permitido que inmensas sumas de capital sean redistribuidas a favor de la burguesía. Esto último es una de las hipótesis que explica la inquietud

del autor antes mencionada. Esta “burguesía depredadora” viola los derechos de las grandes mayorías para concentrar la riqueza en unos pocos “colonizando al capitalismo para destruirlo por dentro” (p. 33).

Aunque el autor rescata que este juego perverso data por lo menos de 50 años, considera que el punto de inflexión fue el “Rodrigazo” de 1975, comenzando así un ciclo de “mega-devaluaciones” que dan origen a la llamada patria financiera: “un entramado de actores (...) provenientes de todos los sectores de la economía, incluidos los productivos, que a partir de 1975 comprendieron que en la Argentina se puede ganar mucho más dinero apostando a la inestabilidad antes que una optimización de la producción...” (p. 44). De esta forma podemos ver bajo la óptica del “dilema de la acción colectiva” que los conflictos sectoriales imposibilitan los proyectos a largo plazo, siendo beneficiados aquellos que mezclan posiciones estratégicas con conocimiento experto de la economía. Además de esta “patria financiera” Escudé observa otro accionar esencial a la hora de analizar el “milagro inverso”: la “patria contratista”, es decir el beneficio de innumerables empresas a través subsidios, contratos sobrefacturados y cuantiosas sinecuras. Sin importar el

color político de turno, si los gobiernos fueron constitucionales o no, si se adoptó una política nacionalista o liberal, las faenas antes descriptas ocurrieron casi constantemente.

El capítulo 2 describe el contexto antes mencionado durante el gobierno militar de 1976-1983, analizando las licuaciones y estatizaciones de deuda privada durante la dictadura, la construcción “privada” de autopistas y obras públicas, y demás mecanismos para concentrar la riqueza. En los dos capítulos siguientes se analizan los gobiernos de Alfonsín y Menem, describiendo el escenario en el cual asumió cada presidente y cuales fueron los “aparatos” de violación a los derechos privados de las grandes mayorías implementados—directa o indirectamente—. A su vez, dedica un importante espacio del capítulo 4 al análisis de las privatizaciones en el gobierno de Carlos Menem y a su “éxito” (tomando como éxito el logro de los intereses anteriormente descriptos).

El capítulo quinto continúa con la descripción de los últimos 30 años, centrándose en el período de la Rúa-Duhalde. Temas como las coimas en el senado, la vuelta de Cavallo como ministro de economía, el “megacanje”, la nueva estatización y licuación de deuda privada y todo lo que trajo consigo la “debacle”, no son otra cosa que la repetición casi hasta el hartazgo de nuevas violaciones a los derechos de la mayor parte de los argentinos.

La primer parte de la obra termina con las conclusiones pertinentes y con una sintetización de lo expuesto en los capítulos anteriores. Sin duda, el teorema construido por el autor es una de las partes más interesantes del libro:

“normativamente, la conveniencia de flujos financieros externos hacia un país en vías de desarrollo es inversamente proporcional al grado de corrupción imperante en su clase política. En un contexto propenso a la macrodelincuencia, *el acceso al crédito conduce a la ruina de la gente*” (p. 131). Con esto el autor nos quiere decir que cuando se tiene una clase política delictiva en un contexto de corrupción inquebrantable, el acceso al crédito internacional es peor que nada; ya que las inversiones llevadas a cabo por el Estado estarán siempre condicionadas por este “Estado parasitario” y los niveles de endeudamiento serán cada vez mayores, sin goce alguno para la mayoría de los ciudadanos de los frutos de la inversión.

Con todo lo dicho anteriormente, el autor nos muestra que “(...) desde 1975 el poder detrás del trono, bajo todos los partidos y regímenes, ha sido una burguesía depredadora” (p.131) y que el accionar de los gobiernos de turno ha fluctuado entre el populismo clásico—hacia la sociedad, en especial las clases bajas—y un populismo de derecha—en el cual grandiosas sumas de dinero son distribuidas a favor de la burguesía—.

En la segunda sección, Escudé cambia de óptica y analiza las consecuencias sociales de las violaciones a los derechos de propiedad de las mayorías y las nuevas “organizaciones de la pobreza”. Estas nuevas organizaciones son el resultado de una implosión del Estado y de la acumulación de décadas de corrupción pública y privada. A su vez, ante el creciente poder de estas instituciones, el Estado comienza a otorgar dinero, espacios de protagonismo, segmentos de poder y el problema se agudiza con la manipulación

## Reseñas

política por parte de los grandes partidos. Paralelamente, agrega “cuando se acudió a la represión legal, el gobierno sufrió enormes pérdidas políticas. Cuando ésta condujo a la muerte de revoltosos, la crisis fue casi terminal para los

ministros involucrados” (p. 167). Como consecuencia del proceso analizado, el autor nota que la trama de la organización social y política argentina dista mucho de la que está instituida por las leyes y la constitución.

## La democracia contra sí misma

Marcel Gauchet

Homo Sapiens Ediciones, 2004, 285 páginas

Guido Moscoso

Mucho se ha dicho y escrito desde las ciencias sociales —vale aclarar, con justa razón y pertinencia— sobre el convulsionado último cuarto de siglo XX. Éste, a criterio de los grandes pensadores y teóricos de nuestra disciplina, ha sido testigo de profundas reconfiguraciones de la economía, la sociedad y lo político. Globalización, posmodernidad, era de la información, crisis o metamorfosis de la representación —según el criterio del autor de turno y la opción del lector—, nueva cuestión social, videopolítica, son sólo algunos de los conceptos más ilustrativos que intentan dar cuenta de esta gran transformación acaecida en el últimas décadas.

La obra aquí reseñada se inscribe dentro de esta problemática: analizar e interpretar los cambios de los tiempos contemporáneos. Esta propuesta, a pesar de la vasta bibliografía existente sobre el tema, resulta realmente interesante y abarcativa. Sin embargo, la particularidad y el rasgo sobresaliente de *La democracia contra sí misma* radica en haber efectuado dicho análisis a la par y en la medida que estas transformaciones fueron teniendo lugar en el mismo transcurso del devenir histórico. Esto es, Marcel Gauchet, filósofo francés y director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de

París, reunió en la citada obra una selección de 13 artículos de su autoría publicados en la revista *Le Débat* entre 1980 y 2000 —prestigiosa revista, vale la pena aclarar, dirigida por él mismo—. Lo original y atractivo para el lector de esta suerte de compilación que Gauchet hace de sí mismo, es ir hilvanando pieza por pieza el pensamiento del autor en el tiempo, para luego reconstruir una interpretación propia del relato.

A continuación, entonces, se desarrollará una de las posibles interpretaciones que, en última instancia, tiene la finalidad de invitar a la lectura y el análisis de la obra que inspiró estas líneas.

Gauchet inicia su recorrido teórico con un prefacio escrito especialmente para la publicación del libro, que bien puede servir para orientar y marcar el camino que el autor nos ofrece recorrer. En dicho prefacio se plantean los principales ejes y problemáticas que serán abordadas particularmente en el transcurso de los artículos que componen la obra en cuestión. En primera instancia, como señalamos anteriormente, el autor nos brinda una mirada sobre esta gran transformación producida entre 1980 y 2000. Ahora bien, esta mirada hace foco y se plantea como principal objetivo “descifrar y comprender los desconcer-

tantes rostros de la nueva democracia que se instala” (p. 9). Es decir, Gauchet ve como principal correlato de una serie transformaciones —globalización, proceso de individualización, pérdida de sentido de lo colectivo, crisis de los regímenes comunistas— el fortalecimiento y la irrupción definitiva de un nuevo tipo de democracia en los albores de la década del '90: la democracia de los derechos del hombre; cuyo desarrollo dejaremos por ahora pendiente. A esta altura es conveniente efectuar una aclaración: el sentido aquí de democracia excede los márgenes del régimen político, más bien ésta es pensada como forma de sociedad capaz de pensarse a sí misma mediante la construcción de un espacio público. En este sentido, Gauchet habla de antropología democrática, es decir, la democracia como “manera de ser de la humanidad” (p. 21) que comprende una multiplicidad de aspectos. Es por ello que dentro del libro hay sendos artículos dedicados exclusivamente a la educación y la psicología; entendiendo a estas disciplinas como partícipes y testigos de los cambios en la democracia, de ahí la necesidad de incluirlas en el análisis.

En segundo lugar, otro tópico central al que Gauchet hace mención es el proceso de secularización característico de la modernidad, o como él prefiere y aconseja llamarlo: proceso de salida de la religión. Este proceso, cuya génesis puede rastrearse en siglo XVI, encuentra su última etapa de desarrollo en la década de 1970, lo cual, siguiendo la línea argumental del autor, conlleva a una reorientación de la historia y conduce directamente a la aparición de este nuevo tipo de democracia. En pocas palabras, este proceso describe el pasaje de una sociedad religiosa,

en donde lo divino es en última instancia el fundamento del orden social, a una sociedad de la historia, una sociedad autónoma orientada hacia el futuro, capaz de pensarse a sí misma. A su vez, se produce el pasaje de un discurso religioso a un discurso político, la ideología (el discurso político por excelencia).

Por último, una serie de artículos están abocados al estudio de la realidad política francesa reciente a la luz de estas transformaciones. Gauchet ve en Francia un “laboratorio para analizar la figura nueva de la democracia en general” (p. 22). Los temas tratados son: la creciente deserción en la participación política, el ascenso de la derecha nacionalista comandada por Le Pen, la problemática de la inmigración y la inseguridad, y la serie de huelgas y manifestaciones masivas de diciembre de 1995.

Una vez efectuada esta somera presentación de los principales argumentos desarrollados por Gauchet, estamos —ahora sí— en condiciones de profundizar el análisis para comprender más acabadamente el significado de esta democracia de los derechos del hombre, y fundamentalmente entender por qué, eventualmente, dicha democracia se está volviendo contra sí misma. Para tal fin es necesario ir conectando y relacionando las distintas vertientes del pensamiento del autor:

Comencemos entonces. El proceso de salida de la religión —como habíamos señalado previamente, íntimamente ligado a la modernidad— se encuentra estructurado por tres ejes: lo político, encarnado en la forma del Estado-nación; el derecho, que toma al individuo como unidad dotándolo de garantías y libertades; y lo social-histórico, elemento central para pensar a una sociedad autónoma

ma que se autoconstruye. A lo largo de la modernidad, en la medida que se fue dando esa salida de lo religioso, estos ejes se posicionaron y repositionaron de diversas maneras. Lo alarmante para Gauchet es que en nuestros tiempos el derecho ha ganado una preponderancia unilateral, alimentada por el eclipse de lo político y lo social-histórico, gracias a fenómenos tales como la transformación de la economía, el derrumbe del Estado y la crisis de las ideologías. Los derechos del hombre emergen ocupando este lugar vacante con gran simpleza y contundencia. Es decir, no poseen estos derechos grandes teorizaciones, como otrora ofrecían el conservadurismo, el liberalismo y el socialismo; sino que, por el contrario, manifiestan aquí y ahora lo justo o lo injusto, lo igual o lo desigual.

Es en este contexto donde el devenir entra en crisis —encarnado tanto en la tradición, el progreso o la revolución—, la cosa pública pierde interés y, como corolario, la democracia se ve amenazada sólo por sí misma; una “democracia que sacraliza los derechos de los individuos hasta socavar la posibilidad de su conversión en potencia colectiva” (p. 26).

Para finalizar, me gustaría dejar planteado un interrogante que, a mi entender, se desprende de los sucesivos artículos de Gauchet, a saber: ¿queda algún lugar para la política en sociedades incapaces de representar y construir un colectivo superador? La incertidumbre está presente. No obstante, como bien señala el autor, “a nosotros nos toca saber lo que queremos” (p. 285).



## **Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso de Córdoba**

**Martín Lardone y Mónica Cingolani**

Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2006, 276 páginas

Lorena Moscovich

Los diversos niveles de gobierno convergen en múltiples arenas políticas y de gestión. La idea de un gobierno “bajo presión” remite a las situaciones en las que las relaciones entre los actores son asimétricas y, en consecuencia, las decisiones de una de las partes se transforman en un imperativo de acción para los otros protagonistas. *Gobiernos bajo presión* se divide en dos partes, cada una de las cuales contiene un trabajo de investigación independiente y autocontenido. Mientras que el primero, a cargo de Martín Lardone, estudia las relaciones intergubernamentales entre provincia, nación y bancos multilaterales de crédito (BMD) en el marco de la negociación de los préstamos para la reforma del Estado; el segundo, responsabilidad de Mónica Cingolani, se concentra en los vínculos que establecen los niveles de gobierno en el proceso de descentralización de la salud, desde la provincia hacia los municipios.

Esta obra se entiende en el horizonte de análisis de las reformas y mutaciones institucionales que, en busca de una gestión más eficiente y a la altura de los desafíos de una sociedad mayormente integrada al mundo, afectan las relaciones entre niveles de gobierno generando mayores interdependencias y coordina-

ciones. Las administraciones locales, provinciales y municipales han sido actores centrales en estas transformaciones. En ellas se sustancian los equilibrios políticos que distribuyen competencias entre los diversos niveles de gobierno y afectan una variedad de recursos necesarios para realizarlas. Los vínculos entre reformas institucionales y actores políticos, las relaciones entre actores y su impacto en los modelos de gestión innovadores, son el sustrato del libro.

En la primera parte del libro, “Coerción y política. Bancos multilaterales de desarrollo y relaciones intergubernamentales federales en la reforma del estado de la Provincia de Córdoba”, Lardone —docente e investigador de la Universidad Católica de Córdoba— realiza una exhaustiva y documentada descripción de los procesos de negociación y sus actores. En el primer capítulo desarrolla un marco teórico de los procesos de transferencias de políticas públicas para analizar los esquemas de trabajo de los BMD. En este capítulo se plantean tres preguntas que serán los ejes de la investigación: ¿cómo funcionan los mecanismos de intervención y asistencia financiera de los BMD en un procesos de reforma del Estado? ¿Qué recetas o modelos de reforma uti-

lizan estos organismos en sus operaciones? Y por último, ¿cuál es el peso de la política como variable explicativa de este tipo de transferencias?, interrogante que da lugar a la pregunta por el margen de maniobra de los gobernantes para apropiarse de los programas. El capítulo dos describe el funcionamiento interno y la lógica de acción de cada BMD, para vincularlos con las características de los préstamos, su área de intervención y la orientación de los procesos de negociación con los actores locales.

El desarrollo del capítulo tres nos habla en general de la relación provincia-nación y BMD a partir del estudio del caso de la reforma del Estado de la provincia de Córdoba y sus tres momentos: la resistencia a realizarla, una negociación frustrada, y finalmente, la derivación de dos créditos, uno del Banco Mundial y otro del Banco Interamericano de Desarrollo. Mientras el autor describe los procedimientos de transferencias y su evolución en el tiempo, también muestra el modo en el que interviene la política, mostrando casos concretos de las estrategias de los actores. Sin embargo, el lector podría quedarse con ganas de un mayor desarrollo de los ejemplos para conocer con más profundidad, no sólo el qué se hace, sino el cómo se toman y negocian determinadas decisiones. En este capítulo también comienza a delinearse el complejo juego de relaciones e interdependencias producto de la pluralidad de actores intervinientes. Por una parte, está la relación triangular entre gobierno provincial, nacional y BMD, y por otra las diversas dependencias públicas, locales y nacionales que se ocupan, a veces simul-

táneamente, de cada etapa del proceso de asignación y ejecución de los préstamos.

La apropiación y utilización creativa de los préstamos para la reforma, mediante la combinación de áreas de trabajo y plazos de implementación, se analiza en el capítulo cuarto —uno de los puntos más interesantes del trabajo—, y avanza en la presentación de la lógica de acción de cada actor. Las estrategias son sistematizadas en el capítulo quinto, donde se muestra la manera en la que: los BMD buscan prestar bien (mayores montos en mejores condiciones de la devolución) y consideran variables políticas, como el ajuste electoral de los plazos de reembolso. El gobierno nacional utiliza su rol de garante del crédito y operador para su asignación para lograr un mayor equilibrio fiscal provincial y presionar a las provincias opositoras. Y, el último actor, la provincia, busca implementar políticas con el mayor rédito; eligiendo obras públicas que impacten positivamente en la ciudadanía; reduciendo los costos de los créditos mediante su combinación; y reuniendo consensos para tomar medidas impopulares, apelando a la necesidad de cumplir con las “condicionalidades” de los BMD.

Lardone nos habla de un proceso complejo que no puede ser entendido sólo en términos de gestión; introduce la variable política en los ejemplos que elige para ilustrar las negociaciones que describe. Muestra el modo en que una determinada constelación de actores y fuerzas políticas puede bloquear o habilitar un programa de reforma. También enfatiza la manera en la que la provincia hace uso del margen de maniobra para

la implementación de los créditos en beneficio de su proyecto político.

La segunda parte del libro, “Descentralización y relaciones intergubernamentales. La descentralización en salud en la Provincia de Córdoba”, a cargo de la docente e investigadora Mónica Cingolani, aborda los problemas de coordinación entre niveles de gobiernos, coincidentes o asimétricos, y muestra cómo los vínculos originados en cierta área de interdependencia condiciona el desarrollo de las interacciones en otros procesos y áreas temáticas de gobierno. Cingolani apela a un documentado material gracias al cual, en el primer capítulo, desarrolla un marco teórico y una serie de conclusiones relativas al proceso de descentralización del sector salud, y a sus consecuencias. Los procesos de descentralización y las relaciones intergubernamentales tienen una estrecha relación. La descentralización cambia el balance existente entre niveles de gobierno, y las mismas relaciones intergubernamentales impactan en el modo en que operan las funciones y organismos descentralizados. En consecuencia, la autora discute con los presupuestos asociados a las “recetas” estandarizadas de reforma, que no contemplan la singularidad de cada caso y las condiciones bajo las cuales un proceso de descentralización puede significar un aporte sustantivo a una gestión eficiente.

En el segundo capítulo se presentan los aspectos conceptuales y de las dimensiones de análisis de las relaciones intergubernamentales. Las relaciones trascienden aquellos vínculos formalmente establecidos y hablan de una organización no jurídica de los niveles de gobierno. La autora se distancia tanto de las formulaciones que las asocian pura y

exclusivamente con el federalismo, como de aquellas que establecen una analogía total entre estas y las relaciones fiscales —aunque ambos aspectos influyen en su desarrollo—. En el trabajo se diferencian dos dimensiones de las relaciones intergubernamentales, una vertical, central-local, donde existe un tipo de coordinación jerárquica de otra horizontal, interlocal, en la que la coordinación es autogestionada por las partes. Las dimensiones operan sobre tres áreas de interdependencia previstas en el diseño de la descentralización de la salud: la organización para la provisión del servicio, la fiscalización y el control; y el financiamiento. El capítulo tres se ocupa del análisis de estas relaciones, su contenido, desarrollo y restricciones.

Una de las principales conclusiones del artículo, citada en el capítulo cuarto, sostiene que los procesos de descentralización automática, que descansan en los niveles locales sin generar recursos adicionales de gestión, traen como consecuencia la dificultad de los actores locales para el desarrollo de recursos de coordinación y la incapacidad para dar respuestas innovadoras y creativas de gestión, todo lo cual repercute en la declinación de la calidad del servicio prestado. Origen y condicionante, la descentralización ha sido el vector en torno del cual se han conducido las relaciones entre diversos niveles de gobierno. En la práctica, las relaciones horizontales surgen para superar aquellos problemas originados en la falta de cooperación asimétrica lo que permite inferir la interdependencia entre ambas dimensiones de análisis.

Este libro es un aporte sustantivo al análisis de los procesos de reforma del Estado, sus logros y fracasos, y sus conse-

cuencias en las relaciones entre los actores participantes. A partir de trabajos bien documentados, los autores sistematizan información existente, apelan a nuevas fuentes, describen procesos y procedimientos de negociación (Lardone), desarrollan categorías de análisis (Cingolani), identifican componentes de innovación, establecen vínculos entre las instituciones, su funcionamiento, la racionalidad de sus intervenciones y sus interacciones, y hasta se permiten dar recomendaciones sustantivas para los responsables de política pública que, considero, serán de utilidad. Sin perder de vista la teoría, realizan un análisis sustantivo que reincorpora la política en el análisis de los procesos de reforma del Estado.

Los investigaciones que reúne esta obra coinciden en evaluar el proceso general de reformas estatales realizadas en los '90, analizando los condicionamientos políticos producto de las relaciones

asimétricas. Comparten una mirada política de la construcción de capacidades de gestión y estudian los mecanismos formales e informales de las relaciones entre los actores. Estos ejes comunes son citados por Martha Díaz de Landa en el prólogo. Con independencia de las continuidades mencionadas, también hubiese sido de utilidad integrar y armonizar ambos artículos por medio, por ejemplo, de una introducción común que permitiera profundizar en algunas de las coincidencias, y anticipara ciertos conceptos centrales para la comprensión del libro, como lo son las referencias teóricas a las relaciones intergubernamentales. De todos modos, estas observaciones no restan mérito al aporte que este libro representa para aquellos que se dedican al estudio y la práctica de la gestión pública, y de la reforma del Estado en contextos de cambio y creciente complejidad social.

## **La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999**

**Steven Levitsky**

Siglo XXI, Buenos Aires, 2005, 387 páginas.

María Cecilia Erbetta

Dentro de la bibliografía existente sobre el tema, este trabajo sigue la línea de investigación que comenzara en 1997 con el texto de Svampa y Martucelli (*La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*) y continuara Auyero (*La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*) en 2001. El común denominador de ambos trabajos es mostrar que el *peronismo tiene más de una cara* buscando una explicación donde se reúne la perspectiva de los distintos actores desde los dirigentes hasta los militantes.

En el libro de Levitsky predomina un lenguaje llano, hay un explícito plan de trabajo y se establece una equilibrada relación entre la presentación de enunciados teóricos y la evidencia empírica. Los argumentos presentados van acompañados por una serie de datos que se han obtenido por medio de distintas investigaciones que el autor ha realizado durante su estadía en la Argentina. Es muy probable que este trabajo se convierta en el transcurso de los años en una referencia ineludible para todos aquellos que aborden el tema del peronismo en el período democrático contemporáneo.

El objetivo del texto de Levitsky es analizar las estrategias que llevan a cabo los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) para lograr sobreponerse a la crisis de fi-

nes de los años ochenta y —posteriormente— adaptarse exitosamente al nuevo escenario sociopolítico de los noventa a la vez que mantiene su base de apoyo electoral tradicional e incorpora a nuevos sectores independientes. La respuesta a este planteo —desarrollada a través de los nueve capítulos que componen el libro— es que los bajos niveles de institucionalización partidaria que posee el PJ le provee de una estructura flexible que le otorga una gran capacidad de adaptación tanto a los cambios internos como externos. El argumento principal que sostiene el autor es que los partidos políticos que poseen una rutinización formal tienen una limitada capacidad de respuesta ante los cambios rápidos que impone el entorno. En el caso opuesto, es decir, aquellos partidos en donde existe una rutinización débil —como el caso del PJ— se encuentran en mejores condiciones para enfrentar una situación de este tipo. Otra cuestión relevante que atravesará a toda la obra será la búsqueda del autor por dar cuenta de un patrón de comportamiento peronista.

En las enunciaciones teóricas —presentadas en el Capítulo I— el autor considera que los partidos son sistemas que poseen estrategias definidas por su estructura organizativa y dinámica interna. Para

abordar a las organizaciones políticas en tiempo de crisis, Levitsky presenta dos conceptos: adaptación partidaria y rutinización. A su vez, hay que tener en cuenta dos dimensiones que favorecen la adaptación y la supervivencia de un partido en momentos en los cuales corre peligro de colapso: la flexibilidad estratégica y el arraigo social. La primera se vincula con el margen de maniobra que tienen los dirigentes en el interior de la organización. La segunda da cuenta del grado de incidencia que tiene ese partido en la sociedad. En cuanto a la rutinización, puede ser tanto formal como informal y también existe una rutinización que puede ser débil. El autor al establecer una tipología entre las variables arraigo social y rutinización presenta que la forma partidaria que adopta el PJ es la de un partido populista de masas que posee las siguientes características: su base de apoyo es heterogénea, su ideología es amorfa o ecléctica, posee una movilidad vertical promovida —la mayoría de la veces— por funcionarios del Estado y suele tener un conducción personalista y, algunas veces, carismática.

En los capítulos II y III el autor realiza un recorrido desde los orígenes del justicialismo a la actualidad para dar cuenta de la estructura partidaria descentralizada y autónoma que han tenido las distintas filiales provinciales con respecto a la conducción nacional. El autor muestra cómo desde sus orígenes el PJ fue un partido populista de masas con un fuerte arraigo social y una débil rutinización. Luego de la Revolución Libertadora, producida en 1955, el peronismo fue proscrito políticamente lo que conllevó a que reafirmara la estructura organizativa descentralizada que poseía anteriormente.

Cualquier grupo político que se considerara peronista no requería del reconocimiento oficial para constituirse y las estrategias que elaboraba no estaban aprobadas desde arriba.

En el capítulo IV, Levitsky analizará específicamente esos dos años (1983-1985) en donde el PJ perdió en diferentes comicios. El peronismo al convertirse en un partido laborista de facto no logró cooptar —para agrandar su base electoral— a los nuevos votos independientes que surgieron de la reestructuración económica que había tenido el país durante la dictadura militar. La coalición dominante de corte sindical no supo hacer frente a los nuevos desafíos que imponían la disputa electoral y a las transformaciones que se habían producido en el entorno político-económico. Los principales referentes peronistas no dieron debida cuenta de que debían realizar un viraje tanto en el campo coalicional (buscar nuevas alianzas) como en el ámbito programático ya que se mantuvieron en el discurso estatista-distribucionista del modelo de acumulación anterior.

Entre los capítulos V a VIII el autor da cuenta de los sucesos que se desarrollan durante la década de los noventa. El núcleo del capítulo V es la explicación acerca de las principales causas del proceso de desindustrialización y las ventajas que esto le supuso al PJ para reorganizarse como fuerza electoral conservando no sólo al sector incondicional del peronismo sino también incorporando nuevos sectores. En cuanto a la transformación de la base electoral del peronismo, del sindicalismo al clientelismo, el proceso comenzó con anterioridad a la llegada de Menem al poder, cuando los políticos justicialistas

—utilizando su acceso a cargos y empleos públicos— comenzaron a construir y fortalecer redes de apoyo hacia la clase obrera y los sectores populares, desplazando así a los sindicatos como proveedores de recursos materiales.

En el capítulo VI el autor expone las principales razones por las cuales Menem lleva a cabo con éxito el programa neoliberal acompañado por la organización partidaria. Al respecto, la estructura del justicialismo contribuyó en tres sentidos: en primer lugar, la ausencia de una burocracia estable con carreras seguras y permanencia en los cargos hizo que muchos dirigentes no menemistas se pasaran al menemismo para preservar o promover sus carreras políticas. Segundo, la debilidad de las estructuras de autoridad del PJ permitió a Menem o bien hacer caso omiso de la conducción formal (como sucedió entre 1989 y 1990) o llenar esas estructuras con sus adictos (como lo hizo entre 1990 a 1999). Tercero, la ausencia de nexos horizontales minó la capacidad de los críticos internos para construir coaliciones intrapartidarias. Los dirigentes secundarios construyeron con Menem un relación centro-periferia con lo cual se propició un ámbito de cooptación del primero para con los segundos.

Retomando los argumentos teóricos presentados en el capítulo III, Levitsky los aplicará a casos concretos en el capítulo VII cuando analice el comportamiento de las distintas agrupaciones antimnemistas que coexistieron en el peronismo durante los años noventa. Es en esta lógica de vivir y dejar vivir que tuvo Menem para con las distintas facciones del peronismo donde se encuentra la clave principal que evitó la fragmentación del partido durante esa década.

En el capítulo VIII el autor señala cómo incidió en el funcionamiento de la democracia argentina la adaptación partidaria que realizó el PJ. Los aportes fundamentales del partido comienzan con la adhesión de las élites peronistas a las reglas del juego democrático de la mano de los renovadores por un lado, y por otro lado se logra subordinar al movimiento obrero a las nuevas políticas económicas. Bajo estas circunstancias, el sistema de partidos logra conciliar o controlar los intereses de la clase obrera y los intereses de la élite económica, coexistiendo ambos en forma simultánea, posibilitando la neutralización de focos de resistencia y logrando de esta manera que las reformas económicas se lleven a cabo en un marco democrático.

Finalmente, en el último capítulo del libro, el autor realiza una comparación del desenvolvimiento de la democracia en Argentina con el de otros países de América Latina durante la década del noventa. Para Levitsky, el sistema democrático argentino ha salido victorioso en varios sentidos: por un lado, se ha logrado una estabilización del sistema democrático gracias a la incorporación del PJ —principal fuente de inestabilidad política en épocas pasadas— como un miembro más del sistema de partidos. Por otro, se puede afirmar que la *democracia representativa* se ha robustecido a pesar de los embates de la *democracia delegativa* y con esto se ha evitado una salida *neopopulista* de tipo autoritario que han tenido otros países —como Perú y Venezuela— durante los noventa.

Será en el epílogo donde Levitsky logre dar cuenta del ambicioso objetivo que enunciáramos desde el principio, a saber, herramientas conceptuales que nos

permitan comprender el comportamiento político de los peronistas. El elemento central de su argumento es la noción de *oportunismo*, entendida como una conducta racional por parte de los dirigentes en un contexto partidario caracterizado por una débil rutinización y una escasa burocratización. Este es el hilo argumentativo a través del cual el autor repasa los sucesos más relevantes que se han dado en el peronismo en los últi-

mos años, desde el advenimiento de Menem y las políticas pro-mercado hasta la llegada de Kirchner. Es precisamente la flexible estructura interna del PJ lo que permite a los dirigentes adaptarse a esta nueva situación dando lugar a un proceso que podemos catalogar como de *desmenemización* y el comienzo de un nuevo centro de poder en torno a la figura del actual presidente de la Nación.



# Democracias y democratizaciones

Leonardo Morlino

Centro de Estudios de Política Comparada, México D.F., 2005, 321 páginas

Federico Saettone

Han pasado casi tres décadas desde que la España post-franquista entendió la transición a la democracia, inaugurando el proceso de las democratizaciones de la “primera ola”, el cual se extendió desde la Europa mediterránea a casi toda América Latina durante la década de 1980 y se corona con la caída del muro en 1989 y la transición de los países de Europa del Este. Si bien no hay serios peligros de quiebre de los regímenes democráticos, quedan aún muchos interrogantes abiertos acerca de su calidad y estabilidad. No más oportuna la aparición del libro *Democracias y democratizaciones* de Leonardo Morlino, destacado profesor de la Universidad de Florencia e investigador de trayectoria internacional, en el cual nos invita a repensar la temática a la luz de los avances en las investigaciones más recientes. La presente (y única) edición española es una óptima traducción llevada a cabo por los politicólogos César Cansino e Israel Covarrubias, este último discípulo de Morlino. A ambos se les debe un excelente estudio preliminar, en el que no se deja de mencionar la prolífera producción académica del autor.

*Democracia y democratizaciones* es una síntesis teórica sobre los regímenes democráticos y sus cambios, en la que se

condensa una extraordinaria diversidad de investigaciones de corte empírico, provenientes tanto de la sociología como de la ciencia política. Si bien es una obra de carácter general, fue elaborada en base a las experiencias de democratización en Europa mediterránea y América Latina.

Dicho lo anterior, se hace imperioso aclarar qué entiende el autor con “democracia” y “democratización”. Con “democracia” se refiere específicamente a la moderna *democracia liberal de masas*, afirmada en la experiencia occidental del siglo XIX, y cuyo rasgo más sobresaliente es la dimensión horizontal de la participación de las masas. De esta manera, en el primer capítulo parte de la definición de Robert Dahl de 1970 sobre democracia o *poliarquía*, entendida como el régimen que garantiza la más amplia participación ciudadana (femenina y masculina), y la posibilidad de disenso y oposición. Una vez definida la democracia, pasa a reelaborar las tipologías clásicas de democracia estudiadas a lo largo del siglo XX, proponiendo una tipología “múltiple”, en la cual incorpora el sistema electoral (mayoritario, proporcional, proporcional reforzado), el sistema de partidos (partido dominante, bipartidismo, multipartidismo, etc.) y la relación entre la sociedad civil con las

instituciones políticas en el sentido de mayor o menor autonomía de la primera respecto a la segunda. Esta tipología le permite distinguir seis tipos de democracia: democracia mayoritaria, democracia plebiscitaria, democracia fuertemente mayoritaria, democracia débilmente mayoritaria, democracia proporcional y democracia conflictual. La democratización, en cambio, comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, especialmente los autoritarismos, como a los sucesivos y eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y a la calidad democrática. En este sentido, la democratización es entendida como un proceso diacrónico, susceptible de ir cambiando en el tiempo. Los capítulos dos al siete están dirigidos al análisis de las diversas fases de la democratización.

En el capítulo segundo, el autor parte de las diferentes alternativas no democráticas de las cuales depende la transición democrática, poniendo especial énfasis en la experiencia de los regímenes autoritarios. Las dimensiones más importantes de los regímenes no democráticos son cuatro: 1) el grado de movilización inducida desde arriba; 2) las características de la coalición dominante (cuáles y cuántos actores intervienen); 3) la ideología legitimante y 4) la estructura institucional del régimen. De acuerdo a las características que asumen cada una de estas dimensiones el autor distingue cuatro tipos de regímenes autoritarios: regímenes personales y militares; regímenes cívico-militares; regímenes de movilización y por último la pseudo-democracia.

El capítulo tercero está dedicado a la crisis de la democracia, que corresponde a una situación de claro condicionamiento de la expresión de los

derechos políticos y civiles, en particular, de los mecanismos de participación y competencia política. La crisis de la democracia da lugar a la transición, cuyo resultado no siempre es fácil de prever. De hecho, puede resultar en la caída del régimen —como efectivamente ha sucedido en América Latina— o bien en la transformación y la instauración de uno nuevo. Lo primero tiene lugar cuando ninguna coalición política logra imponer su dominio ni sus propias instituciones políticas, mientras que el segundo tiene lugar cuando finalmente la coalición de actores políticos logra tomar las riendas del gobierno. Finalmente, la consolidación del régimen ocurre cuando la coalición política no sólo gobierna, sino que también está en condiciones de imponer una nueva estructura institucional, es decir un “nuevo” régimen.

La transición democrática (capítulo cuarto), trata de un proceso caracterizado por el grado de continuidad, la participación, el recurso a la violencia y su duración del régimen. El grado de continuidad (o discontinuidad) está vinculado al hecho que el cambio de régimen obedezca a una ruptura (golpe de Estado, guerra, etc.) o bien a una transformación gradual, prevista por el régimen anterior y, en buena medida, dirigida por aquél. La participación política, en cambio, está condicionada al recurso de la violencia y a los costos de la represión. La instauración democrática, por lo tanto, no sólo va a depender de la amplitud de una “coalición fundadora”, la cual tendría que incorporar la mayor cantidad de fuerzas políticas, sociales y económicas, sino que además va a depender de la duración de la experiencia autoritaria, las razones de su crisis y caí-

da, así como el grado de organización de la oposición política.

La consolidación de la democracia (capítulo quinto) supone un proceso por el cual el régimen desarrolla instituciones, procedimientos, prácticas, costumbres y rutinas democráticos. Cuando no es posible la consolidación, sobreviene la crisis y, eventualmente, la caída del régimen. ¿Cuáles son entonces las condiciones de la consolidación de la democracia? La respuesta está en dos procesos que estructuran la relación entre gobierno, las instituciones representativas y la sociedad civil, a saber: la *legitimación* y la *teoría del anclaje*.

La legitimación es definida como un “conjunto de conductas positivas con respecto a instituciones democráticas, las cuales se consideran las más apropiadas para gobernar el país” (p. 175). La legitimidad tiene que ver con el sentido que asume la consolidación desde abajo (el *demos*) hacia arriba (el gobierno). Por otra parte, la legitimidad puede ser *inclusiva* en la medida que incluye a todos los sectores y organizaciones de la sociedad civil, o bien *exclusiva*, en la que no todos los sectores y organizaciones del *demos* participan del gobierno. La teoría del anclaje, en cambio, tiene que ver con el sentido que asume la consolidación desde arriba (el gobierno) hacia abajo (el *demos*). En este sentido, la teoría del anclaje se refiere al interés de las élites políticas en consolidar una arena decisional, lo que hace que busquen “desarrollar distintas formas de penetración, regulación, o incluso, de control de la sociedad” (p. 183). Las anclas más importantes en la consolidación democrática son cuatro: 1) la organización partidaria que estructura y estabiliza la “oferta” política; 2) el

clientelismo, que arrima beneficios y servicios a determinados sectores; 3) el neocorporativismo, que provee de acuerdos estables entre sectores económicos relevantes (empresarios y trabajadores), y 4) el papel de *gatekeeper* de los partidos políticos, que se refiere a su capacidad de controlar el acceso en la arena decisional de los grupos de interés y diversas organizaciones de la sociedad civil. Teniendo en cuenta este último ancla, se pueden dar dos escenarios: uno de dominio, en el cual el sistema de partidos domina a las organizaciones de la sociedad civil, y el otro de neutralidad, en el cual los grupos y asociaciones de la sociedad civil son más autónomos.

Como surge del estudio comparado de las transiciones democráticas en el sur de Europa (España, Portugal, Grecia e Italia), la consolidación democrática se caracteriza, según el caso, por una específica combinación de legitimidad y los anclajes. Por ejemplo, en el caso de Italia se trata de una “consolidación de partidos”, producto de una legitimidad exclusiva y de un fuerte anclaje de las organizaciones partidarias. En el caso de España jugaron un rol muy importante las élites políticas y los pactos de corte neocorporativos, tratándose por lo tanto de una “consolidación mediante élites”.

Más allá de los casos del área del Mediterráneo, no siempre la difusión de la democracia ha significado consolidación y persistencia de la misma. Es así como en el capítulo sexto el autor vuelve sobre sus pasos para interrogarse sobre la “invención de la democracia”, poniendo la mirada en la primera ola de democratización que afectó primero a Estados Unidos y luego a Europa en el siglo XIX. Tras una minuciosa revisión de los prin-

cipales trabajos sobre el tema (Barrington Moore, Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, Bendix, etc.), el autor llega a la conclusión que no hay una sola explicación de consolidación y persistencia de la democracia. Dado que no hay una fórmula exitosa de democracia, la solución va a pasar fundamentalmente por las instituciones que se dé el régimen, partiendo siempre de las condiciones mínimas con que debe contar una democracia para ser considerada como tal, a saber: elecciones libres y competitivas, presencia de más de un partido político y canales diversos de información. El desafío está por lo tanto en la construcción de instituciones que hagan posible una “buena” democracia, es decir una democracia de calidad, tema del capítulo séptimo.

La calidad de una democracia alude a un “ordenamiento institucional”, cuyo correcto funcionamiento “realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (p. 260). En términos empíricos, la calidad democrática se mide por la satisfacción y legitimidad ciudadana, el goce efectivo de derechos y libertades y el respeto a las normas. El respeto a las normas en una democracia de calidad se realiza a través de la *rule of law* y la *accountability*. Por *rule of law* se entiende no sólo la vigencia de un sistema legal, sino alguna capacidad, aunque limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes. La *accountability*, en cambio, se refiere a la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos. Esta última no sólo se realiza en un sentido vertical, afectando el control electoral de los gobernados hacia los gobernantes, sino que se realiza también en un sentido horizontal, afectando el control del gobierno frente a otros órganos institucionales (parlamento, cor-

tes constitucionales, etc.). La *accountability* es una condición de la *rule of law*. La satisfacción y legitimidad ciudadana en una democracia de calidad tienen que ver con el grado de *responsiveness* o bien “reciprocidad”, es decir de la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos por parte de los gobernantes. La *responsiveness* por lo tanto no es posible sin un cierto grado de *accountability*. El goce efectivo de los derechos y libertades son dos dimensiones sustantivas y se refieren a la plena realización de las diversas libertades políticas (derecho al voto, a ser elegido, etc.) civiles (auto-defensa, propiedad privada, libertad de circulación) y sociales (derecho a la salud, derecho a asistencia y providencia social, etc.).

Teniendo en cuenta los elementos mencionados anteriormente, una democracia de calidad “perfecta” supone —hipotéticamente— una plena realización del *rule of law*, de la *accountability*, de la *responsiveness*, de la libertad y de la igualdad. La ausencia de estas dimensiones supone, por el contrario, una democracia sin calidad. En la realidad es esperable que los casos se ubiquen en algún punto intermedio, en el cual se realizan sólo algunas de las dimensiones. Así, por ejemplo, se puede distinguir más de un modelo de democracia: una *democracia efectiva* en la que sólo se realiza la *rule of law*; una *democracia responsable* en la que se realizan simultáneamente la *rule of law* y la *accountability*; una *democracia legítima* en la que se realizan simultáneamente la *rule of law*, la *accountability* y la *responsiveness*; una *democracia liberal* en la que se realizan simultáneamente la *rule of law*, la *accountability* y la libertad y, por último, una *democracia igualitaria* en la que se rea-

lizan simultáneamente la *rule of law*, la *accountability* y la igualdad.

En las conclusiones (capítulo octavo), el autor se pregunta por las posibilidades de “construcción” de la calidad de una democracia. Al parecer, la construcción de la calidad de una democracia no

está garantizada de antemano, sino que va a depender de la adopción de un determinado diseño institucional, así como de factores internacionales. También, y quizá más importante, va a depender de los procesos específicos de instauración y consolidación de la democracia.

# **Autorretrato a distancia. Tocqueville, Weber y Adorno en los Estados Unidos de América**

**Claus Offe**

Katz editores, Buenos Aires, 2006, 160 páginas.

María Laura Paonessa

Este libro reúne las Conferencias Adorno que organiza anualmente el Instituto de Investigación Social de la Universidad de Frankfurt, y que el autor dictó en el año 2003. En ellas, Claus Offe se propone reconstruir, a partir del relato de los viajes de Alexis de Tocqueville, Max Weber y Theodor W. Adorno a los Estados Unidos, la autodescripción contrastante y el diagnóstico científico-social de la época y de los problemas de Europa. A su vez, tomando como marco de referencia estos debates intelectuales y políticos regidos por la problemática de la relación entre Europa y los Estados Unidos, somete el concepto de “occidente” a un examen escéptico y a su consecuente deconstrucción.

El autor inicia su recorrido advirtiendo que no estudiará la continuidad y la actual convergencia de los modelos teóricos; por el contrario, su original planteo lo lleva a concentrarse en las afinidades y las divergencias temáticas que esos tres grandes pensadores dejan entrever en sus *autorretratos*. Para percibir mejor la singularidad de estos diagnósticos, recordemos que los tres autores efectuaron sus estadías en los Estados Unidos impulsados por una tradición del pensamiento científico-social común en Europa desde fines del siglo XVIII, que consistía en tratar de

comprender en el espejo de las realidades americanas, la naturaleza y las posibles soluciones de los problemas europeos (p.10).

Sobre el fondo de esta perspectiva historiográfica, cada uno de los viajeros comparte su preocupación por el destino precario de la libertad en las sociedades capitalistas modernas. En un esfuerzo destacable, Offe recopila libros, conferencias, cartas y biografías para mostrar cómo cada uno de los autores anuncia el destino negativo de la modernidad occidental, e intenta identificar y entender las fuerzas contrarias que puedan obstruir o hasta revertir las tendencias fatales que describen.

Para organizar su exposición Offe retoma las interpretaciones en auge en los siglos XIX y XX tanto en Europa como en Estados Unidos y plantea un esquema de la relación entre Europa y Estados Unidos con cuatro respuestas posibles e incompatibles entre sí. Organizado en base a dos ejes, este esquema permite ver a Estados Unidos como la *vanguardia*, cuya consideración brinda a los europeos una visión sobre su propio futuro; o por el contrario, como una sociedad que se encuentra *rezagada* en la misma vía de desarrollo que Europa ya recorrió. Estas dos orientaciones deben ser evaluadas tam-

bién en su interpretación *positiva o negativa* (p.13-15).

En el capítulo dos, “Alexis de Tocqueville o la tiranía de la clase media”, Offe reconstruye, a partir de un relato rápido de *La democracia en América*, el interés de este pensador por la evaluación de los efectos negativos que la igualdad creciente en Estados Unidos ejerce sobre la libertad de las personas (p.23). Es en la descripción de estas fuerzas autodestructivas que pueden conducir al despotismo o a la tiranía donde se vislumbran los futuros desafíos que devienen de la sociedad americana y que Europa deberá enfrentar. Offe rescata, a partir del análisis de la libertad de prensa y de la transformación económica, las tres categorías principales —las condiciones externas dadas por azar y sin intervención humana, las leyes e instituciones y los hábitos y costumbres— que Tocqueville plantea como sostenes capaces de restringir el potencial despótico de este nuevo modelo social americano. Por último, anticipando en parte su análisis final, Offe introduce una crítica a este diagnóstico al analizar el poderío estatal que detentan los Estados Unidos en su política exterior.

En el siguiente capítulo, “Max Weber: ¿soluciones americanas a la jaula de la servidumbre?”, el autor repasa, a partir de una pluralidad de fuentes —en la que se destacan los detalles cotidianos de la biografía escrita por su mujer Marianne Weber— las observaciones y las experiencias vividas en su estadía. Con una mirada opuesta a la presentada por Tocqueville, Weber postula que los Estados Unidos ocupan una posición atrasada con respecto a Europa y que su “europeización” es inevitable (p.68). Plantea

do el diagnóstico negativo del futuro de los Estados Unidos, Offe nos muestra la búsqueda de Weber de un modelo alternativo y preferible de modernización capitalista y democracia liberal (p.74). Cuatro esferas —la administración pública, el sistema de partidos políticos, las asociaciones de la sociedad civil y el ámbito universitario— son analizadas por su carácter ambivalente: a pesar de ser estructuras divergentes de la sociedad norteamericana, terminarán nivelando sus diferencias con las condiciones sociales europeas. Para cerrar este análisis Offe introduce una crítica al diagnóstico planteado por Weber. Para el autor, las transformaciones producidas en las estructuras sociales, políticas y culturales en los Estados Unidos a lo largo del siglo XX despojaron de fundamentos la hipótesis weberiana de la “europeización” de los Estados Unidos.

La experiencia de nuestro tercer viajero, relatada en el capítulo “Theodor W. Adorno: ‘la industria cultural’ y otras perspectivas sobre ‘el siglo americano’”, puede entenderse mejor considerando las particulares circunstancias en las que se desarrolló. Adorno llega a los Estados Unidos a causa de una emigración forzada de la Alemania nazi y permanece en ese país once años. De ahí que su mirada sea la de un refugiado más que la de un investigador, transmitiendo a su diagnóstico histórico su experiencia personal de soledad y destierro. Al igual que Tocqueville, Adorno plantea que el futuro de Europa puede verse reflejado en la contemplación de los Estados Unidos. Sin embargo, se trata de una imagen invertida, ya que para él las tendencias halladas en ese país no son progresivas sino que conducirán a la catástrofe (p.117). A lo

largo de su análisis Offe critica la ambivalente descripción de los Estados Unidos realizada por Adorno en su viaje y a su regreso a Alemania, lo que lo lleva a presentar dos modelos incompatibles y poco convincentes (p.133).

En el último capítulo, “Los Estados Unidos en el siglo XXI: tradiciones de comunización religiosa y la lucha contra el ‘mal’”, Offe retoma el esquema planteado en la introducción para comparar las tres respuestas —vanguardia positiva (Tocqueville), retraso positivo (Weber) y vanguardia negativa (Adorno)—. A modo de cierre analiza, desde una perspectiva actual, los cambios que se produjeron en ambas regiones. Para ello cuestiona el concepto de occidente, entendido como un sistema de valores unánimes, destacando la singularidad de los Estados Unidos. Como muestra el autor,

el posicionamiento hegemónico en el plano político-militar, económico e ideológico-cultural durante el siglo XX de los Estados Unidos escapa al horizonte conceptual teórico y práctico de los autores analizados y deja planteadas varios interrogantes sobre el futuro papel de Europa.

Si bien se trata de un libro breve, la tarea de reconstrucción teórica e investigación bibliográfica realizada por Offe resulta atractiva tanto para un lector novato como para uno experimentado. Para el primero, el libro sirve como una aproximación inicial a las teorías de estos tres reconocidos pensadores. Para el segundo, el planteo final de Offe incorpora una opinión crítica al debate de la actual relación entre los Estados Unidos y Europa ante el que es imposible permanecer ajeno.



## Problema infernal: Estados Unidos en la era del genocidio

**Samantha Power**

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, 640 páginas

Daniela Duverne

En esta obra, Samantha Power analiza la actitud que los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos han tenido con respecto a distintos actos de genocidio ocurridos a lo largo del siglo XX: la matanza del pueblo armenio durante la Primera Guerra Mundial por parte del Imperio Otomano, el Holocausto nazi, los excesos cometidos por el régimen de los Khmer Rouge en Camboya entre 1975 y 1979, los ataques contra los kurdos en Irak durante el gobierno de Saddam Hussein, la violencia en la ex Yugoslavia ejercida bajo el liderazgo de Slobodan Milosevic y el exterminio de la minoría tutsi perpetrada por los hutu en Ruanda en 1994.

La autora se detiene en el debate interno generado en relación al rol que le tocaba desempeñar a Estados Unidos en cada uno de estos episodios, comenzando por el genocidio armenio. En este primer caso encuentra patrones de conducta comunes que se repetirán más adelante, especialmente la relación entre los intereses estadounidenses y la decisión de intervenir o no para detener las matanzas, en una lógica utilitarista que considera inapropiada. Pronto concluye que la pasividad frente a casos de genocidio será una constante y destaca entonces el rol solitario pero crucial de una serie de

figuras que se esforzaron por lograr revertir esta tendencia. El primero de ellos será Henry Morgenthau padre, Embajador estadounidense en Constantinopla durante la Primera Guerra Mundial, quien denunció las atrocidades en contra de los armenios e instó a su gobierno a que interviniera para detenerlo, no encontrando ninguna respuesta positiva.

Power le dedica buena parte de su libro a Raphael Lemkin, un jurista judío que conmovido por la suerte corrida por su pueblo en general y su familia en particular durante la Segunda Guerra Mundial, hizo de la lucha por la condena de los asesinatos en masa una obsesión. Lemkin acuñó el término *genocidio* y procuró llevar hasta las más altas esferas del derecho internacional su castigo. Tuvo un rol significativo para que se realizara la convención sobre Prevención y Castigo de los Crímenes de Genocidio de las Naciones Unidas, donde se caracterizó al genocidio como “el acto cometido con el propósito de destruir, en parte o en su totalidad, a una nación, etnia, raza o grupo religioso”. Lemkin estaba convencido de que su penalización sería un paso fundamental para evitar futuros casos, creencia que se va probando equivocada con el correr de los capítulos en que la autora detalla la sucesión de los genocidios men-

cionados, que no fueron detenidos ni por el derecho internacional ni por la política exterior estadounidense. Incluso Estados Unidos no ratificó la convención sino 40 años después, demostrando hasta qué punto la voluntad política puede inhibir el ejercicio efectivo de medidas.

Mediante la realización de entrevistas y una ardua investigación de material de archivo, Power aporta suficiente cantidad de información como para dejar en evidencia la imposibilidad de que los hechos acontecidos fueran ignorados por los centros de toma de decisiones, poniendo de manifiesto más claramente la indiferencia que ha tenido la diplomacia estadounidense. Sugiere en reiteradas oportunidades que Estados Unidos, aun si no quería verse involucrado, podría haber intervenido al menos indirectamente para impedir las masacres. La falta de apoyo económico a los regímenes violentos o la interrupción de las comunicaciones radiales son sólo algunos de los recursos que menciona. A esto contraponen las acciones individuales ejercidas con gran valentía por personas que se las ingeniaron para salvar vidas en medio de la violencia. Power comenta que en muchas ocasiones la falta de conocimiento de las situaciones internas de los países en conflicto ofició a manera de excusa para no intervenir. Pero también la magnitud y rapidez con que se produjeron las catástrofes hicieron que cualquier decisión que pudiera haberse tomado llegara demasiado tarde. Justamente es a partir de estas especulaciones que sorprende más la impunidad con que fue posible aniquilar poblaciones enteras en períodos muy breves con una eficacia macabra. Las denuncias sobre la inminencia o realidad de masacres a gran escala tampoco

gozaron de verosimilitud en un principio, sobre todo en el caso del Holocausto, tendiéndose a considerar exagerados los llamados de atención realizados por aquellos que escapaban del horror o estaban en condiciones de dar a conocer lo que estaba ocurriendo con la esperanza de poder detener las matanzas.

Cabe destacar que los hechos en los que se detiene la autora se corresponden con momentos diferentes de la historia estadounidense, desde los albores de su liderazgo, pasando por la Guerra Fría y la Posguerra Fría. Y tal vez justamente llama por eso más la atención el hecho que, a pesar de tratarse de situaciones distintas, se observe un comportamiento tan regular en relación a los episodios de genocidio. Aquí es donde intenta explorar el límite entre la defensa del interés nacional y la misión en la comunidad internacional. Cuestiona el hecho de que muchas veces Estados Unidos no sólo no intervino para detener el genocidio, sino que también continuó manteniendo estrechas relaciones con los regímenes violentos, en virtud de intereses económicos o políticos, como en los casos de Irak y Camboya. Incluso cuando actuó, como en el caso de Bosnia, lo hizo a último momento y en forma polémica. Si bien no se detiene en la reacción de la comunidad internacional frente al genocidio, le llama la atención el considerable apoyo que consiguió Estados Unidos luego del ataque a las Torres Gemelas, en comparación con el que obtuvo Ruanda cuando clamaba por ayuda, donde murió la misma cantidad de personas que en el atentado a las torres, pero durante cien días seguidos. Asimismo, enfatiza el desinterés de los ciudadanos estadounidenses, quienes se limitaron a ser espectadores

pasivos frente al genocidio, a pesar de que los conflictos, especialmente los más recientes, recibieron una importante cobertura de la prensa. Paradójicamente, dice la autora, sí se le ha dado un lugar relevante a la memoria, recordando genocidios anteriores. En este sentido es que se entiende la construcción del Museo del Holocausto, que visitan diariamente miles de personas. Pero la reflexión que deja entrever la autora es que recordar no alcanza, en la medida en que no sirva para evitar que se cometan otros genocidios.

Samantha Power construye un relato de gran profundidad, recurriendo muchas veces a historias individuales de víctimas, algunas de ellas recogidas cuando se desempeñaba como corresponsal de guerra, que con su narración en primera persona le aportan mayor realismo y conciencia a la situación que denuncia. El presente trabajo es el resultado de una investigación exhaustiva, que le valió a la autora el Premio Pulitzer y el National Book Critics Circle Award en 2003. Es una obra para reflexionar sobre la política exterior estadounidense en la actualidad en perspectiva.



## 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 [saap@arnet.com.ar](mailto:saap@arnet.com.ar). Se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Deben presentarse dos copias en papel y una electrónica, en Word, con numeración correlativa de páginas.
2. Los artículos no deben exceder las 20 páginas, tamaño A4; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 4 páginas, tamaño A4, escritas a simple espacio y con letra Times New Roman, de un tamaño de 12 puntos.
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. En caso de que las citas se ubiquen a pie de página, se enumerarán correlativamente, debiendo observar sus datos el siguiente orden, separados por comas:  
Apellido del autor, nombre o inicial del nombre del autor, 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., ciudad de la edición, editorial, año de la edición, número de página/s (ejemplo: pág: 51 o págs. 51-56).
5. El mencionado orden debe ser seguido en los apartados bibliográficos, con excepción del año de la edición, que deberá seguir al nombre del autor, entre paréntesis y seguido de un punto.
6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés de hasta 150 palabras, y de 5 palabras clave en castellano y en inglés.
7. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.
8. En ningún caso serán devueltos los originales.





