



[INICIO](#) [ACERCA DE...](#) [INGRESAR](#) [REGISTRO](#) [BUSCAR](#) [ACTUAL](#)
[ARCHIVOS](#) [ANUNCIOS](#) [NORMAS DE PUBLICACIÓN](#)

Inicio > Archivos > **No 29 (2015)**

No 29 (2015)

Tabla de contenidos

Artículos

[La política, entre la pena y la canción. O la licuación de la política, un legado del neoliberalismo](#)

Waldo Ansaldo

[PDF](#)

13-31

[Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell](#)

Julián Bertranou

[PDF](#)

33-51

[O conteúdo da globalização para os latino-americanos: uma análise a partir da Pesquisa Mundial de Valores - WVS](#)

Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski, Daniel Capistrano

53-76

[¿Pueden los países en desarrollo ejercer influencia en las negociaciones multilaterales? Consideraciones en torno al caso argentino en la Ronda Doha \(2001-2011\)](#)

Julieta Zelicovich

[PDF](#)

79-100

Conferencias

[Los retos de la democracia en América latina](#)

Gianfranco Pasquino

[PDF](#)

105-112

Comunicaciones

[Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571](#)

Adriana Gallo

[PDF](#)

117-145

Información institucional

[Reseña del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia "Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina", Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014](#)

Cintia Pinillos, Sofía Perotti, María de los Ángeles Zayas

[PDF](#)

149-151

CONTENIDO DE LA REVISTA

Buscar

Navegar

- [Por número](#)
- [Por autor](#)
- [Por título](#)

USUARIO/A

Nombre usuario/a

Contraseña

Recordar mis datos

[Ayuda de la revista](#)

INFORMACIÓN

- [Para lectoras/es](#)
- [Para autoras/es](#)
- [Para bibliotecarias/os](#)

TAMAÑO DE FUENTE

NOTIFICACIONES

- [Ver](#)
- [Suscribirse / Des-suscribirse](#)

ISSN Digital: 1853-984X

ISSN Versión impresa 1666-0714

Temas y Debates
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario

Contacto: temasydebates01@gmail.com
 Riobamba 250 Bis, Monoblock 1, Planta Baja, Secretaría de Investigación y Posgrado, 2000 Rosario, Argentina

La política, entre la pena y la canción. O la licuación de la política, un legado del neoliberalismo *

Politics between sorrow and song. The liquefaction of politics, a legacy of neoliberalism

Waldo Ansaldi

Waldo Ansaldi es profesor e investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y Director de la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
E-mail: waldoansaldi@gmail.com

resumen

El artículo cuestiona los fundamentos neoliberales que postulan la restauración del mercado y su afirmación como “la autoridad social” por excelencia, proposición que desplaza el ámbito o la instancia de la decisión final de lo político a lo social y consagra la escisión entre Estado y sociedad. Frente a la pretensión de reducir la política a un espacio tecnocrático y la condición de ciudadano a la de mero votante (cuando no sólo mero consumidor), se reivindica la necesidad de la política como instrumento necesario para enfrentar los efectos perversos del neoliberalismo, entre los cuales destaca la fragmentación-disgregación en la base de la sociedad y la concentración en el vértice. Esa diada desestructura a los sujetos socio-políticos y, por ende, incrementa las dificultades de los mecanismos de mediación/representación.

Frente a la pretensión y la intención de los neoliberales de licuar la política, de reducirla a nada, el artículo postula levantar el derecho a rebelarse, una tarea nada fácil, porque el neoliberalismo puede haber perdido batallas en materia de políticas económicas –como lo prueban varias experiencias en lo que va del siglo–, pero no ha perdido todas y menos aún la guerra. Ha obtenido un formidable triunfo en el plano de las mentalidades. Y con ellas puede regresar.

palabras clave

neoliberalismo / política / ciudadanía

summary

This article questions the neoliberal principles that postulate the restoration of the market and its assertion as “social authority” par excellence, which moves the instance of final decision from the political to the social field and establishes the division between state and society. Faced with the intention of reducing politics to technocratic space and the status of citizen to that of a mere voter (and even a mere consumer), it is necessary to define politics as an instrument to address the perverse effects of neoliberalism, including disintegration fragmentation in the base of society and concentration in the vertex. This dyad dis-structures the socio-political subjects and, therefore, increases the difficulties of mediation/representation. Given the neoliberal claims and intentions of liquefying politics, by reducing it to nothing, this article claims the right to rebel, not an easy task, because neoliberalism may have lost battles in the field of economic policies, as it is shown in several experiences so far, but it has not lost all of them, let alone the war. It has earned a formidable victory in the field of mentalities. And through them, it can make its return.

keywords

neoliberalism / politics / citizenship

Introducción

“Un día, cuando el hombre sea libre, la política será una canción”. Al menos, así lo quería el gran poeta republicano español León Felipe. Entre tanto, ahora, es una pena. Digo pena para no emplear, en sede académica, una expresión escatológica, que sería más pertinente. No obstante lo que es (o por ello), voy a alegar en su favor, porque sin política –aun de baja calidad– sólo queda la nada. Y “entre la pena y la nada, elijo la pena”, para decirlo con palabras de William Faulkner.

La política ya no es lo que era, dicen no pocos. Si es así, ¿cómo es? y ¿cómo era? Esta apelación al pasado no nos dice mucho si no se precisa el tiempo al que se alude. Puede ser el momento originario, allá en la Atenas de la Grecia Clásica, o cualquier otro desde aquel lejano momento hasta ayer. Entonces, la respuesta a la pregunta variará según el momento histórico y los lugares de ejercicio de la política. No habrá una, sino múltiples respuestas, tarea que escapa al objetivo de esta exposición.

Tampoco es una respuesta adecuada decir que la política de ayer era mejor que la de hoy, juicio de valor que requiere una extensa argumentación comparativa. Por eso, mi alegato en favor de la política y de su centralidad –partiendo de la mala calidad de la actual– no será nostálgico ni anclado en el pasado. De éste sólo retendré una circunstancia no menor: política y democracia fueron creaciones simultáneas y entrelazadas de los antiguos atenienses.

Mi alegato quiere historizar la política en el presente, en los tiempos en que vivimos, que en América latina son mixtos, como alguna vez escribimos con Fernando Calderón. Decir que siguen siendo mixtos implica reconocer la persistencia del tiempo del llamado neoliberalismo.

En consecuencia, voy a pensar la política de hoy en relación con la base estructural sobre la cual se asienta, es decir, sociedades capitalistas hoy regidas por el patrón de acumulación del capital basado en la valorización financiera. A propósito de ello destaco un dato fundamental: a cada patrón de acumulación corresponden formas específicas de acción colectiva y marcos institucionales de regulación de las relaciones sociales y políticas que las distinguen de otra(s), sin que ello implique necesariamente la total desaparición de formas precedentes (Ansaldi y Giordano, 2012, I: 54). Así, por ejemplo, en América latina, para decirlo muy someramente, en el modelo de acumulación de capital fundado en el modelo primario exportador existieron partidos de notables, sindicalismo de confrontación y Estados que, cuando fueron tales y se organizaron de modo oligárquico, tuvieron el carácter de “capturados”, mientras en el patrón basado en la industrialización sustitutiva de importaciones los partidos fueron (o tendieron a ser) de masas, el sindicalismo de negociación y el Estado de Compromiso Social o Protector. En el patrón actual, los partidos y los sindicatos se han licuado y han dejado de ser expresiones representativas de sus bases, mientras el Estado, en el momento cúlmine de las políticas del Consenso de Washington, tendió a ser mínimo, si bien hoy se asiste a experiencias de mayor o menor grado de recuperación estatal. Es cierto que formas típicas de los dos patrones anteriores no han desaparecido del todo, en particular en el caso de las organizaciones obreras, donde todavía hay sindicatos

de confrontación y sindicatos de negociación, pero ya no son, tampoco ellos, lo que fueron.

El llamado neoliberalismo y las políticas de ajuste

Neoliberalismo –la expresión más usual–, o neoconservadurismo, para otros, o Consenso de Washington, para quienes prefieren evitar neologismos, son expresiones que dan cuenta de la concepción ideológica hegemónica desde, más o menos, el último cuarto del siglo XX. No me detendré, aquí y ahora, en esta cuestión de terminología que, por cierto, es bien importante y nada trivial, y por razones didácticas las utilizaré indistintamente, aunque prefiero la tercera.

En rigor, el llamado neoliberalismo tiene poco de nuevo y mucho del liberalismo inicial, exégeta de “la mano invisible del mercado”, antiestatal y, sobre todo, antidemocrático. En términos normativos o modélicos, uno y otro son lo mismo. Donde se diferencian, dice Luis Tapia, es en “la rearticulación del neoliberalismo como un discurso y una práctica negadores de los desarrollos históricos”, económicos y políticos, de las sociedades del último siglo. Más aún: la peculiaridad del nuevo es presentar las crisis contemporáneas como consecuencia de los que considera “desvíos” del modelo liberal clásico, y no como resultado de las estructuras económico-sociales organizadas bajo los principios capitalistas (Tapia, 2011: 18-19).

Llamo la atención sobre un punto, nada menor, en el cual el llamado neoliberalismo sí se diferencia del liberalismo original, punto que, por lo general, pasa inadvertido. Uno y otro coinciden en la concepción de un Estado *mínimo*, entendiendo por tal la reducción del Estado a la defensa de las libertades individuales y de la integridad territorial (la soberanía). Pero difieren en la función del Estado como agente de transformación. En efecto, como señala Natalie J. Doyle, de la Monash University (Australia), para los neoliberales, “el mercado ya no es simplemente un medio para la distribución óptima de los recursos o un vehículo para la paz (...) sino algo mucho más ambicioso: es el patrón fundamental de la vida social por su capacidad esencial para producir innovación. En este contexto, el Estado adquiere la función de transformar la realidad social para acercarla todo lo posible a esta forma ideal” (Doyle, 2014: 73). No es necesario indagar demasiado para constatar que el Consenso de Washington sólo pudo imponerse mediante la acción decisiva del Estado (capturado por neoliberales), a veces empleando violencia brutal.

A fines de contextualizar, haré una breve apelación a la historia del tiempo relativamente presente. Hacia los años 1960-1970, la crisis de las políticas distribucionistas y desarrollistas llevadas adelante en América latina fue expresión del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), más o menos en coincidencia con la crisis del Estado de Bienestar Social en los países capitalistas centrales. O, si se prefiere, fue una crisis estructural del modelo ISI y de su patrón de acumulación del capital.

La generalización de las carencias sociales generó un incremento de las tensiones y movilizaciones sociales y políticas, a veces tratadas de canalizar mediante modificaciones en el modelo introducidas por parte de algunos gobiernos, otras

veces expresadas bajo diferentes formas de violencia. Una y otra vía resultaron estériles.

Así, el modelo ISI fue objeto de fuertes ataques, particularmente por la intervención estatal y el tipo de industrialización. Adicionalmente –bien decisivo–, se expandieron formas militarizadas de hacer política que presionaron con intensidad variada sobre el sistema político, presionado también por las grandes empresas transnacionales, expresión, a su vez, de la formidable expansión creciente de la transnacionalización de las relaciones económicas. Las Fuerzas Armadas de la región se constituyeron en los “aprendices de brujos” más calificados y más siniestros de la llamada “ingobernabilidad por exceso de democracia”. Las dictaduras institucionales y doctrinarias de aquéllas –a diferencia del antiguo patrón de las dictaduras autocráticas y personales de algunos jefes o caudillos militares– se sucedieron tras sendos golpes militares en las décadas de 1960 y 1970 por un reguero de países latinoamericanos: Guatemala, El Salvador, Brasil, Argentina (que tuvo dos), Bolivia, Uruguay, Chile... Esos casos fueron parte de la historia de hiperconcentración de fuerza represiva para “reducir la complejidad” de los problemas de ingobernabilidad de sistemas políticos más o menos democráticos, y se sumaron a una situación previa –y finalmente largamente persistente– en Paraguay.

Ya a comienzos de la década de 1970, Helio Jaguaribe advertía sobre la importancia de un proceso por entonces no demasiado estudiado: la desnacionalización político-militar latinoamericana. Se trataba, en rigor, de dos procesos interrelacionados: la toma del poder del Estado por las Fuerzas Armadas, uno, y la creciente y casi unánime tendencia de los militares de la región a depender de los Estados Unidos, el otro.¹ Esa dependencia les llevaba a seguir, básicamente, la política y las recomendaciones del *establishment* y del Departamento de Estado norteamericanos. Conexo a esos dos procesos, América latina mostraba la peculiar combinación de liberalismo económico y autoritarismo político, la cual creaba “las condiciones exactas para el creciente predominio de las grandes supercorporaciones internacionales”, conexas al “anticomunismo militante”, rasgo éste que proporcionaba, “en nombre y para los fines de la cruzada mundial de contención del 'comunismo internacional', las condiciones para la fiel aceptación, por los militares latinoamericanos, de las políticas e instrucciones recibidas del sistema de defensa de E.U.A.” (Jaguaribe, 1972: 39 y 42-43).

El modelo ISI fue desplazado por el del Consenso de Washington, centrado en el papel subsidiario del Estado –limitado a la condición de garante de la libertad del mercado, nuevo “ídolo”–, la privatización de empresas del sector público, la apertura de la economía (en los sectores productivo, comercial y financiero) y la reasignación de los factores productivos, procurando aprovechar las ventajas comparativas que brindarían los recursos naturales de cada país. Pero, como señalé antes, un Estado, al mismo tiempo, fundamental como transformador de la sociedad (modernización conservadora). El nuevo modelo comenzó a imponerse, por la vía de las dictaduras militares, a mediados de los años 1970, con la cobertura ideológica de la “Doctrina de la Seguridad Nacional” y de las teorías sustentadas, entre otros, por Friedrich Hayek, Milton Friedman, Ludwig van Mises y Gerhard

Ritter. Las dos décadas siguientes asistieron a su expansión bajo gobiernos democráticos.

Los efectos de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington fueron mucho más negativos que los del deterioro del modelo desarrollista; fueron, incluso, siniestros. En el terreno económico, político, social y cultural se produjeron: mayor concentración de la propiedad y del ingreso (ricos cada vez más ricos, pobres cada vez más pobres y más numerosos), dominio del componente especulativo de las economías (incluso del comportamiento económico individual), reforzamiento del poder del capital extranjero productivo y financiero, destrucción de porciones significativas del sector industrial, incremento de las desigualdades sociales, disminución de los niveles y calidades de vida y de consumo, aumento del desempleo, subempleo y de la informalización de la economía, socavamiento de las redes de solidaridad social, despolitización, primacía de la privacidad, generalización del miedo como elemento de la cotidianeidad, prácticas terroristas de Estado, ataque a los principios de representación política vía partidos-Parlamento y a los de emancipación social, cercenamiento de toda expresión pública de productos derivados de la libertad de expresión...

La exclusión social de importantes sectores de la sociedad fue un resultado particularmente visible de las políticas de ajuste. Una rápida revisión de los informes de la CEPAL y/o del Banco Mundial de esos años permite, a quien se tome el trabajo, apreciar, con la contundencia de los datos empíricos, la magnitud del desastre. Doy unos pocos indicadores, para no abrumar con cifras. Así: a fines de 1989, el producto real por habitante de la región era igual al de 1976 (en algunos países incluso menor), mientras, en conjunto, el crecimiento del PBI regional arrojó, entre 1981 y 1989, un resultado negativo (-8.3%), incluso entre los seis países exportadores de petróleo. El ajuste fue regresivo y provocó deterioro social, produciéndose el mayor costo (de modo desproporcionado) entre los trabajadores y los sectores de ingresos medios, por una parte, y la masa de desocupados y subempleados, por otra, condenados a pagar el grueso de los sacrificios provocados por la combinación de estancamiento con inflación.

La característica central de las políticas de ajuste fue la brutal desigualdad de los costos sociales que provocaron, su intrínseca injusticia en materia de redistribución de ingresos, amén del modo en que se los utilizó. Todas las fuentes, más allá de la discrepancia en las cifras, coincidían en un punto nodal: el incremento de la pobreza había superado largamente las previsiones de todos los organismos internacionales abocados a su estudio. No menos del 20% de los latinoamericanos vivía por entonces en situación de pobreza crítica. Esta situación generó complejos “circuitos de supervivencia”, que combinaban estrategias diversas, a menudo entremezcladas, como en el caso de las familias rurales andinas, que trabajaban en la economía campesina –sea legal y/o ilegal– y en la formal y/o informal urbanas, en algunos casos incluso adoptando formas asociativas o cooperativas, aunque más frecuentemente tenían carácter individual o bien familiar. Otras veces, la “salida” era la práctica de actividades. Un dato muy significativo es que la informalidad laboral, la desocupación y el subempleo (la marginalidad en su conjunto) fue

un espacio crecientemente ocupado por migrantes recientes, jóvenes y mujeres, personas con bajo nivel educativo, ex trabajadores industriales e incluso sectores pauperizados de clase media urbana. ¿No lo estamos viendo ahora en Europa, particularmente en Portugal, España, Italia, Grecia...?

Para una numerosa cantidad de hombres y mujeres, sobre todo niños y jóvenes, la perspectiva llegó a ser apenas la supervivencia. Más allá, el único territorio posible de explorar era el de la anomia, la delincuencia, la violencia bajo diversas formas (ninguna de ellas política), la desintegración social.

Los gobiernos que llevaron adelante políticas neoliberales retiraron al Estado, o lo redujeron al mínimo, del campo de la solidaridad social llegando, incluso, a los casos de protección a refugiados políticos y/o sociales, como ilustraban bien los casos de desplazamientos internos, básicamente de campesinos, en Guatemala, El Salvador, Colombia, y Perú, procesos éstos en los que se dieron niveles muy altos de violaciones de derechos humanos. Una consecuencia brutal de tales políticas fue el fortísimo incremento de la desigualdad social, esa que –para decirlo con una expresión sintética que seguramente han leído o escuchado más de una vez– ha hecho de América latina no el continente más pobre del mundo, sino el más desigual.

No es mi intención reconstruir ese proceso en su totalidad. Digo apenas que generó elevados grados de exclusión social, y llamo la atención sobre algunas cuestiones que conviene analizar con detenimiento, particularmente cuando, como hoy, hay propuestas políticas que persiguen retomar aquellas políticas, más o menos neutralizadas o morigeradas durante lo que va del siglo XXI.

Si bien las políticas del Consenso de Washington comenzaron a desarrollarse bajo dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas –con éxito en Chile y con fracasos (a la postre momentáneos) en Argentina y Uruguay–, ellas cobraron especial relevancia en las situaciones de transiciones a la democracia. En buena medida, porque la adopción de políticas neoliberales durante las transiciones –o ya en democracias más o menos establecidas (aunque no necesariamente consolidadas)– se dio en un contexto en el cual las demandas políticas subordinaron a todas las demás y lo político y lo social se desarticularon. Así, asistimos a procesos en los que, después de una primera fase de intervención activa, los partidos políticos fueron relegando, de manera creciente, a planos secundarios su función de mediadores y articuladores entre la sociedad civil y la sociedad política y el Estado. Simultánea y simétricamente se intensificaron y robustecieron los mecanismos de funcionamiento cupular: fortalecimiento del Poder Ejecutivo en desmedro del Legislativo, preferencia por los procedimientos corporativos (que son excluyentes en materia de representación de intereses) de instrumentos de formación de políticas, de organización de las demandas y de elaboración de las decisiones. Es decir, se produjo una concentración del poder en un espacio económico, político y social muy reducido. En síntesis, una práctica negadora de una efectiva y real democratización del poder político. Una de las respuestas posibles a esta situación fue la aparición y eventual proliferación de la autonomización de las acciones sociales, que tendieron a expresarse al margen de las instituciones estatales y de los partidos

políticos, o bien, cuando se expresó a través del sistema político vía elecciones, en la opción por candidatos aparentemente ajenos a él, como en los casos de Fernando Collor de Mello, en Brasil, y Alberto Fujimori, en Perú, o, en una escala jerárquica menor, Palito Ortega y Daniel Scioli, en Argentina.

Las políticas del Consenso de Washington fragmentaron brutalmente a las sociedades, rompiendo los lazos de solidaridad y exacerbando las desigualdades sociales. Tanto, como para poder decir que generaron regímenes de *apartheid* social, toda vez que sus consecuencias y manifestaciones más visibles son la segregación socioeconómica y cultural de grandes mayorías demográficas. Este *apartheid* social opera en dos registros entrelazados: el de cada una de nuestras sociedades, consideradas en su dialéctica interna, y el del mundo globalizado. En uno y otro, las distancias que existen entre hombres y mujeres ubicados en diferentes planos de la pirámide social se han tornado crecientemente mayores. El impacto es de tal magnitud que la tendencia estructural y la lógica misma del régimen se orientan hacia una aún mayor desigualdad social, sólo pasible de ser corregida, en los marcos de sociedades capitalistas, por la intervención del Estado, en este caso, con un sentido radicalmente opuesto al señalado más arriba.

Nuevas y mayores desigualdades fueron reforzadas por el *cierre social*, es decir, el proceso mediante el cual determinados grupos sociales se apropian de y reservan para sí mismos –o bien para otros, generalmente allegados a ellos– ciertas posiciones sociales. El cierre social se aprecia tanto en niveles microsociológicos –atribuir una posición a una persona dada, y no a otras, por razones de discriminación, por ejemplo– cuanto en el nivel macrosociológico, en el cual se produce una distribución discriminatoria de propiedad, poder, privilegios y empleo a ciertos y específicos individuos con total o parcial exclusión de otros.

En el contexto actual, un aspecto especialmente relevante es el de la relación –nada nueva– entre democracia y exclusión. Es la forma de referir la relación, clásica ella, entre democracia y capitalismo. Si se quiere ser claros y precisos y mirar sin estrabismo, tal cuestión debe plantearse en términos de la relación entre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos. Va de suyo que pobreza, indigencia y exclusión son violatorias de los derechos fundamentales. Como escribió, unos cuantos años atrás, Elizabeth Jelin, “[n]o puede haber democracia con niveles extremos de pobreza y exclusión, a menos que se defina como no humanos a un sector de la población” (Jelin, 1996).

La pretensión de los partidarios del ajuste estructural era –es aún– conjugar éste con estabilidad democrática, pretensión inconsistente pues, como mostraron en su momento Fernando Calderón y Mario dos Santos, el ajuste tiende a crear inestabilidad política. Por añadidura, la transferencia al mercado del “papel protagónico en la organización de las relaciones sociales, en desmedro del Estado y de los regímenes políticos”, agrava la situación porque, como si fuera poco, “en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social” (Calderón y Santos, 1990: 94). Más aún: la exclusión de sectores mayoritarios de la sociedad conspira contra el propio desarrollo e incluso el crecimiento capitalistas, convirtiéndose en una verdadera bomba de tiempo. Los

neoconservadores –convencidos del “fin de la historia”– son incapaces de advertir lo que ésta podría enseñarles: el sistema capitalista requiere, para desarrollarse en el mediano plazo, que la mayoría de la población sea partícipe del crecimiento. Una sociedad polarizada –a veces extremadamente polarizada–, en la cual las mayorías son excluidas del acceso a bienes, servicios y al propio mercado, marca un límite material al desarrollo, e incluso al crecimiento, económico, que se torna más rígido aún si esa exclusión se reproduce –tal como sucede actualmente– a nivel mundial, exacerbando la desigualdad, en el interior de cada sociedad y entre los países del planeta.

Ya se sabe: en las sociedades capitalistas la desigualdad es un dato estructural. La diáda igualdad/desigualdad es molesta para no pocos, de donde la preferencia por la de equidad/inequidad. Pero no son lo mismo. Contra toda devaluación del lenguaje, aquí sostendré la plena vigencia de aquellas palabras, no sólo por razones lingüísticas, sino sobre todo filosóficas, científicas y políticas. Las sociedades de hoy son brutalmente desiguales, a escala nacional y mundial, quizás más desiguales socialmente que nunca antes en la historia de la humanidad, precisamente cuanto mayor es el grado de desarrollo alcanzado por ésta. Veinte años atrás, Salvador Giner señalaba que no era nueva la percepción de “una verdadera mundialización de la desigualdad, y ello a un doble nivel: entre países (ricos/pobres; poderosos/subordinados) así como dentro de ellos (creación de pautas interiores de dominación dependientes de las transnacionales)”, sí lo era “su consolidación a escala mundial (...), un rasgo sin precedente” (Giner, 1993: 133).

Es cierto que ambas palabras son polisémicas y que hay igualdad-desigualdad naturales e igualdad-desigualdad sociales, como argumenta Norberto Bobbio (1995). Dicho brevemente: “igualdad, en su sentido moral es un hecho fundamental de la condición humana: todos poseemos, en principio, la misma dignidad por el hecho de existir. Dentro del ámbito ético las modificaciones deberían proceder solamente del mérito y de la justicia distributiva. Hay varias formas de igualdad: la material, la de oportunidades, la de género, la legal. La desigualdad, en cambio, es la distribución asimétrica de poder, bienes y recursos entre los seres humanos. La desigualdad social es aquella que se ha desuncido de la natural, según criterios valorativos de autoridad, propiedad, privilegio, honores, prejuicios y creencias” (Giner, 1993: 127-128). Un aspecto singular de la desigualdad social contemporánea estriba en su derivación de una previa creación de igualdad, paradoja que Giner llama “forja igualitaria de la desigualdad”, resultado del desarrollo del proceso histórico de la humanidad a lo largo de los dos últimos siglos. Sorteando –por limitaciones espaciales– la tentación de desplegar algunos argumentos sobre el mismo, aquí sólo recordaré que la demanda de igualdad social define una de las notas distintivas de posiciones de izquierda, Bobbio *dixit*. Este autor sostiene que el principio igualitario –o igualitarista– se expresa como “lo mismo para todos”. Está claro que *igualdad* no puede ni debe ser confundida, como de hecho ha ocurrido, con *uniformidad*. La cuestión remite, a su vez, a otra, la de la alteridad, cuyo reconocimiento se sintetiza en la proposición que considera al *otro como un igual pero diferente*.

En el marco de sociedades capitalistas, la “mayor verosimilitud de la idea” de igualdad se ha alcanzado en aquellos países “que han emprendido y sostenido largos procesos de redistribución progresiva de la riqueza social” (Tapia, 2011: 127). De allí el énfasis, la insistencia de los liberales y de conservadores, nuevos o añejos, en la promoción de políticas antiigualitarias o, como añade el mismo autor una página después, “de reducción del grado de universalización histórica producida por las luchas y reformas democráticas”. La igualdad es, entonces, el *quid* de la cuestión.

El neoliberalismo —a diferencia de las corrientes racionalista, socialista, liberal democrática, social cristiana— rechaza la concepción de la igualdad entre los hombres. A juicio de sus ideólogos, los hombres son naturalmente desiguales, excepto en el plano de la ley (“una exigencia política”, como dice Karl Popper) y en el del mercado (los hombres son igualmente libres para la adquisición o disfrute de sus propiedades). El fundamento del carácter irrestricto del derecho de propiedad exige la igualdad ante el mercado y afirma la desigualdad económica y social. En el plano político, ello se traduce en una concepción puramente instrumental del Estado: la defensa de la propiedad privada y del mercado (de las relaciones mercantiles). De allí que se le asigne a él la exclusiva satisfacción de las necesidades de la seguridad y de la justicia. Los neoliberales, retomando las posiciones iniciales del liberalismo, afirman la necesidad de asegurar la persistencia de las desigualdades: la lucha por reducir éstas implica la expansión de la libertad de las mayorías y de las potencialidades y capacidades humanas como puede apreciarse en el Estado Benefactor y en la democracia social, igualando así (al menos tendencialmente) a quienes son naturalmente desiguales (de donde las “teorías” de la dictadura del número o de la distinción entre masas y élites). Dicen los neoliberales que tales políticas llevan al estatismo, al socialismo, al exceso de democracia, a la ingobernabilidad. De allí no tarda en saltarse a la idea de “democracia protegida”, eufemismo para designar situaciones en las cuales desaparece la competencia política abierta, libre, democrática, es decir, situaciones de dictadura. En este sentido, como explícitamente lo ha señalado uno de los más destacados teóricos neoliberales, Gerhard Ritter, la convicción acerca de la genética escisión entre liberalismo y democracia apunta al derrocamiento de la política, el gran objetivo neoconservador. Este ataque toma, casi invariablemente, la forma del discurso antidemagógico, antiestatista y antisocialista.

La democratización es un proceso de ampliación del espacio político, dentro del cual aparecen, incrementados, los servicios públicos que atienden la satisfacción de las necesidades sociales en materia de educación, salud, vivienda, previsión social. Políticas tales sólo pueden llevarse adelante, en la interpretación de Gerhard Ritter, “mediante una expropiación fiscal sumamente radical de las clases superiores, es decir, mediante la nivelación social (...). La democracia de masas le allana el camino (a la tiranía) en la medida en que quita al individuo su propia responsabilidad y permite que su voluntad se sumerja en la 'voluntad general' de las masas. (...). Quien quiera impedir la tiranía tiene que educar a los hombres en la responsabilidad personal. Tiene que intentar desmasificar a las masas estructurándolas en

grupos con responsabilidad propia (...). La cuestión central, desde el punto de vista de la idea liberal de libertad, es la siguiente: ¿volveremos alguna vez (y cuándo) a vivir en una sociedad que tenga como fundamento el principio de la competencia entre fuerzas que se acicatean recíprocamente en lugar de estar fundada sobre la nivelación, la imposición, el dirigismo, la regulación y los reglamentos, una sociedad en la que, al menos, importe más el despertar la iniciativa personal que el facilitar la lucha por la vida a los más débiles mediante la previsión estatal?” (Gerhard Ritter, *El problema ético del poder*, apud Lechner, 1982: 48-49). La conclusión y la propuesta es muy clara: la restauración del mercado, la afirmación del mercado como “la autoridad social” por excelencia, desplazando así el ámbito o la instancia de la decisión final de lo político a lo social y consagrando la escisión entre Estado y sociedad. Como muy bien dice Lechner: “El mercado controla socialmente a las masas restableciendo la responsabilidad individual (o sea, diferenciando y atomizando la masa uniforme). Y desarticulando ‘la lucha por la vida de los más débiles mediante la previsión estatal’, la *desmasificación* permite la *desestatización*. Es decir, controlar económicamente al gobierno” (1982: 49).

La lógica del mercado es la de la fragmentación atomística, de la destrucción del tejido social, del “sálvese quien pueda” (y como pueda). La regulación es concebida como natural, resultado de la “mano invisible”, una “mano invisible” que, curiosamente, siempre regula concentrando lo más en los menos y desconcentrando lo menos en los más. Es que quienes son naturalmente desiguales no pueden tener ni aspirar a tener intereses materiales comunes. En tanto, la intervención política se ha caracterizado, al menos desde los años 1930 o 1940, por la creciente participación (y capacidad de decisión en algunos casos) de las masas; ella es visualizada por los neoconservadores como responsable del “desborde” democrático (la soberanía popular ilimitada como gran enemiga de la libertad, de donde surge la necesidad de poner límites o controles al gobierno representativo). Como tal, debe ser desterrada de las prácticas sociales y reemplazada por “soluciones técnicas”, para las cuales basta con un Estado mínimo cumpliendo la función de restablecimiento del orden. Sólo que en este caso “[r]establecer el orden ya no significa organizar la sociedad sino, al contrario, desorganizarla. Vale decir: desarticular los intereses organizados que distorsionan la autorregulación espontánea del mercado (nacional y mundial)” (Lechner, 1982: 66-67).

En palabras de Karl Polanyi (1957: 73): “Si permitimos que el mecanismo del mercado sea el único director del destino de los seres humanos y de su entorno natural (...) el resultado será la demolición de la sociedad”. Justamente, la fragmentación de la sociedad aparece en un plano dominante y se aprecia en la creciente importancia de las estrategias individuales de adaptación a las condiciones de aquélla. Se percibe con claridad en el caso del mercado de trabajo, particularmente en el sector informal urbano, pero es también un fenómeno que, con las obvias diferencias, atraviesa verticalmente al conjunto de la sociedad y se extiende por los campos de la cultura y de la política. La fragmentación social dificulta la (re)constitución de identidades colectivas y potencia, en el mejor de los casos, las representaciones segmentadas, puramente sectoriales; en el peor, en cambio,

abre camino a la anomia. En un contexto tal –que se yuxtapone en algunos países con sistemas de partidos políticos débiles y culturas políticas democráticas endebles– las direcciones políticas partidarias vacilan, no encuentran respuestas nuevas, dejan de representar cabalmente los intereses de la sociedad civil y se “oligarquizan”, rompen o debilitan notoriamente sus vasos comunicantes con la sociedad y hasta con sus propias bases.

Fragmentación-disgregación en la base de la sociedad, concentración en el vértice. Desestructuración de los actores socio-políticos y con ella reforzamiento de las dificultades en los mecanismos de mediación /representación. Tales las notas distintivas, en este plano, de las políticas del Consenso de Washington. La consecuencia obvia es la debilidad o incluso la inexistencia de garantías sobre el componente de reconversión económica que conllevan las políticas de ajuste estructural. “En ese sentido, la creciente dificultad por parte de los partidos para agregar las demandas y contribuir a procesar el conflicto social (transgresión programática, extremo pragmatismo de alianzas, accionar racionalizador de políticas inconsensuales, etc.) se suma a la pérdida de centralidad de los movimientos sindicales en el sistema político, que les sustrae capacidad para incidir en la regulación de los ingresos y en los distintos aspectos de la reestructuración (innovación tecnológica y cambios en los procesos de trabajo). En el caso de los movimientos sociales, su fraccionamiento y diferenciación, profundizados a veces por las propias políticas estatales orientadas a ellos, la acción colectiva tiende a oscilar entre el comunitarismo basista, el clientelismo y la confrontación” (Calderón y Santos, 1990: 96). Así, desaparecen las mediaciones políticas requeridas para la realización de cambios, no ya de sistema sino en el interior del existente.

La ruptura del tejido social y de las redes de solidaridad –la solidaridad es la primera víctima del neoliberalismo, ha dicho Zygmunt Bauman– potencian las salidas individuales, sean dentro o fuera del marco de la ley o en espacios de indefinición que suelen existir al respecto, cuando no en la yuxtaposición (como en los casos de la comercialización de artículos contrabandeados o robados). Pero contrariamente al sentido común instalado, el principal problema de esa deriva no es la inclinación al delito (la tan meneada cuestión de la inseguridad), sino la ausencia de participación en la política, acompañada (o vinculada con), según han mostrado sucesivos estudios de opinión pública, por la pérdida de credibilidad en los jueces (o la justicia), los políticos y los dirigentes sindicales. En contrapartida, el mayor grado de credibilidad es concedido a los periodistas y los medios de comunicación de masas. Esta circunstancia es una anomalía en un sistema democrático y no debe tomarse ligeramente: las empresas propietarias de los medios obedecen a sus propios intereses (económicos, políticos) y no están exentas de acuerdos con partidos, dirigentes y/o funcionarios –lo cual implica condicionamientos de mayor o menor intensidad–, amén de carecer de mecanismos de selección y control por parte de la ciudadanía, no alcanzando con dejar de comprar un diario, de ver un canal de televisión o de escuchar una radioemisora. Esto acontece, en buena medida, por la creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación de masas en pocas empresas, lo cual reduce tanto las posibilidades de un efectivo pluralismo

cuanto las opciones de los ciudadanos consumidores de esos medios (disminuye la calidad de ciudadanos y se incrementa la de consumidores). Según Alejandro Muñoz-Alonso Ledo (1999: 16), “[e]n la democracia actual, quien tenga el poder de los medios de comunicación (y no de los medios de producción simplemente) probablemente tendrá el poder político también”.

Esa situación merece mayor atención de la que suele prestársele, especialmente respecto de la ficción de democracia que se construye a partir de la credibilidad asignada a los medios y a los periodistas y de la construcción de la realidad por parte de los mismos, en particular, la televisión (con la primacía de la imagen sobre el contenido y, sobre todo, la reflexión). Es significativo el tratamiento que los medios dan a la información originada en movimientos sociales o políticos contestatarios, o a las posiciones de intelectuales o políticos críticos. En este sentido, el problema parece radicar no tanto en lo que se dice, sino en lo que se calla u oculta, es decir, en lo que Rafael del Águila (1999) ha llamado *efecto CNN*.²

José Luis Castillo Vega (2000) sintetizó muy bien el resultado de la primacía de los medios sobre la política y las instituciones de la democracia: “una democracia sin ciudadanos”, en la cual “[l]a actividad política se ha trasladado del Parlamento [ámbito privilegiado del pensamiento del liberalismo político] a la televisión”, los sujetos políticos se reducen drásticamente y la ausencia de reflexión y de controles jurídicos, como ocurre en los sondeos de opinión por Internet o los votos telefónicos durante el transcurso de programas de opinión.

Así, la pérdida de credibilidad y representatividad de los partidos políticos y sus dirigentes generó un espacio vacío crecientemente ocupado por los medios de comunicación, mayoritariamente portavoces del *establishment*. A menudo, ellos imponen la agenda política, promueven o defenestran candidaturas de políticos cada vez más lavados, supuestamente expresión de una falsa *nueva política*, donde no hay valores, ideología, principios, ni programas. Donde no hay nada, ni siquiera pena.

Estado, mercado y política³

Lo que suele llamarse neoliberalismo tenía y tiene entre sus objetivos la erradicación de la política (en el mejor de los casos reducida a espacio tecnocrático) y su reemplazo por la primacía del mercado, al cual se considera expresión de la libertad individual. En efecto, desde Friedrich Hayek en adelante, los partidarios de esta concepción consideran a la política como un obstáculo a la libertad individual, a la que reputan previa a la política. Las consecuencias prácticas de esta teoría afectan cuantitativa y cualitativamente al ejercicio de la ciudadanía y de la democracia, incluso en su configuración liberal o burguesa. Como supo mostrar Norbert Lechner, el neoconservadurismo debilita la legitimidad de la democracia y, en el límite, genera desencanto respecto de sus potencialidades.

Las dictaduras niegan la política y, cuando se expresan como Estados Terroristas de Seguridad Nacional, llegan al extremo de las desapariciones y los asesinatos en masa de quienes son considerados no adeptos. El neoliberalismo restringe la política y los espacios donde ella se ejercita, reemplazándolos por el Mercado y

su supuesta regulación por la “mano invisible”. La *vox Deus* ya no es el *populus*, sino el *Mercatus*, en el cual la ciudadanía y el sistema de partidos se reconfiguran a imagen y semejanza del mercado. La inicial conjunción entre dictadura y neoliberalismo es la más nefasta por el alto número de vidas cobradas, pero la posterior entre democracia y neoliberalismo no es necesariamente una superación en materia de reconocimiento de la centralidad de la política. De hecho, lo acontecido no es más que un proceso de transición en el cual las dictaduras (el punto de partida) y las democracias (el punto de llegada) quedan reducidas a meros regímenes de gobierno. La transición resulta, así, “pasaje desde un régimen de gobierno a otro” –del dictatorial al democrático–, de donde tanto una –la dictadura– cuanto la otra –la democracia– quedan reducidas “a esa condición de ‘régimen de gobierno’, esto es, a su dimensión política, reducida a su vez esta dimensión en el marco de las sobredeterminaciones del politicismo institucionalista o institucionalismo politicista” (Acosta, 2009: 111). El resultado de esta operación intelectual (y política) es, como añade Yamandú Acosta, desanclar “la institucionalidad democrática de sus fundamentos estructurales”. Pero también, agrego, desanclar a las dictaduras de éstos.

De eso se trata: de los fundamentos estructurales. Hace casi una treintena de años, cuando comenzaban a expandirse los estudios sobre la democracia, Jorge Graciarena llamaba la atención sobre la necesidad de atender e integrar tres dimensiones abarcativas del “fenómeno democrático”: la social, la política y la histórica. Sus “conexiones recíprocas son las que le dan su densidad y sentido concreto” y su conjunción la “que permite observar el grado en que la democracia constituye una formación histórica que ha penetrado en la sociedad (clases sociales) y en el Estado (régimen político)” (Graciarena, 1985: 192). La sabia advertencia del recientemente fallecido sociólogo argentino tuvo pocos oídos receptivos, siendo sepultada por visiones institucionalistas desprovistas de historicidad.

Si, entonces, vamos más allá del institucionalismo y prestamos atención a los fundamentos estructurales, no tardamos en advertir que la expresión “transición a la democracia” resulta ser “una idea legitimadora y orientadora de la consolidación de la transición a un capitalismo profundizado”. Este capitalismo consolidado tuvo dos feos y sucesivos rostros, jánicos, si se quiere: uno, utópico en los años 1980; el otro, nihilista, en la década siguiente. Utópico “en relación a las promesas de la mano invisible”, nihilista, “en tanto ya no promete mundos mejores sino que se anuncia como el único posible frente al cual no hay alternativas”. Es, pues, en la bisagra entre los siglos XX y XXI, una “reedición del capitalismo salvaje del siglo XIX” (Acosta, 2009: 112). En su forma actual, el capitalismo es, por sobre todas las cosas, generador y profundizador de brutales e insoportables grados de desigualdad social.

Las políticas del Consenso de Washington corresponden a un nuevo patrón de acumulación del capital. Todo cambio en el mismo genera nuevas normas de organización y lucha. La democracia, como forma de dominación, no escapa a ellos. Uno de los espacios donde el cambio se advierte es el de los partidos políticos, los agentes clásicos de mediación entre la sociedad civil y el Estado. La metamorfosis

de los partidos –un fenómeno generalizado, tanto en las sociedades capitalistas centrales cuanto en las dependientes, justamente por lo señalado y no por azar o casualidad– los ha convertido en organizaciones crecientemente cerradas, endogámicas, alejadas de sus bases, en las cuales las decisiones, desde las direcciones partidarias y las candidaturas hasta las alianzas y los remedos de programas, son tomadas por la cúpula, cuando no por la autoridad máxima, con prescindencia de los afiliados, es decir, las bases.

Para los actuales demócratas de palabra, la política sigue siendo concebida, si bien metamorfoseada, de la misma manera en que la concebían y practicaban los oligarcas del entre siglos XIX y XX: como una cuestión de minorías elegidas endogámicamente, antes convalidadas por pocos electores, hoy por mayorías de votantes que han perdido –si es que tuvieron alguna vez– la plena condición de ciudadanos o la ciudadanía plena, como se prefiera. Hay que recordar que la historia de los derechos de ciudadanía es historia de constitución de sujetos. De sujetos que, como dice Luis Tapia, han luchado y luchan por modificar la sociedad “ampliando los márgenes de igualdad para sí mismos y para otros, ya que toda igualación para sí implica la de otros” (2011: 120). Y como añade el colega boliviano, característica del neoliberalismo es, justamente, “la reducción de las condiciones de ejercicio de la ciudadanía#, es decir, “un recorte de la idea de igualdad” (Tapia, 2011: 128).

La construcción institucional de las democracias posdictatoriales es un dato relevante e incuestionable de los procesos iniciados en los años 1980, particularmente por la inusual estabilidad. Pero no puede ser motivo de regocijo en cuanto a la calidad y profundidad de las mismas.

Esas democracias, ya lo he señalado, lo son del patrón de acumulación del capital regido por la valorización financiera y se han instituido bajo la hegemonía de la concepción llamada neoliberal. En consecuencia, postulando la primacía del mercado. Mirado el proceso en perspectiva histórica, se advierte una clara pretensión de conjugar democracia política con crecimiento económico. Empero, no todos concebían a éste como un medio para distribuir la riqueza de manera más o menos equitativa o menos desigual. Más allá de la retórica y de las consignas y eslóganes, el nuevo patrón de acumulación del capital es generador de fuerte concentración de riqueza en el vértice de la pirámide y de brutal desigualdad en la base, e incluso en el medio de ella. De hecho, de lo que se trata es, como lo ha señalado Norbert Lechner (1992: 78), de la determinación del orden social. De un orden sociopolítico inserto, añadido, en un proceso de mundialización decididamente autoritario.

En tal situación, los liberales demonizaron al Estado y fetichizaron al mercado. La historia, cuando fue tenida en cuenta, se leyó en clave fetichizadora. De habérsela leído en clave correcta, se habría advertido, como tempranamente señaló Enzo Faletto (1989) y retomó Lechner (1992), que la relación Estado-capitalismo no ha tenido en América latina la misma forma que en los países desarrollados o centrales. En nuestra región, la particularidad del Estado guarda estrecha relación con el modo de establecimiento del capitalismo como formación económico-

social en cada país. Nuestros capitalismo se implantaron con fuerte imbricación con el capitalismo internacional dominante, al tiempo que los Estados se formaron y desarrollaron en “una flagrante contradicción, caracterizada por la coexistencia de un Estado moderno (...) con un modo de relación social (...) oligárquico, (...) tradicional” (Faletto, 1989: 162).

Esa contradicción fue resultado de la necesidad de las clases dominantes de vincularse con el “moderno” capitalismo internacional, por un lado, mientras por el otro debían “asegurar un dominio interno cuya base de relaciones sociales no era capitalista en sentido estricto”. De allí la alianza entre grupos o sectores sociales con intereses distintos, coherentes con el mayor o menor carácter capitalista de sus bases de poder. Así, mientras las formas de relación entre dichos grupos caracterizaban internamente al Estado, “el relacionamiento externo y las formas de lograrlo se convirtieron en una dimensión casi esencial en la constitución del Estado en América Latina”. Ese relacionamiento se dio en términos de dependencia y se tradujo en retraso (Faletto, 1989: 163). El corolario ha sido –sigue siendo– que la imposición de la lógica del mercado conlleva la tendencia al debilitamiento del Estado (pág. 165), debilitamiento que la propaganda neoliberal ha presentado como contrapartida del supuesto fortalecimiento de la Nación. Los argentinos recordarán aquella famosa falacia de “Achicar el Estado es agrandar la Nación”.

Más allá de la fetichización de los procesos históricos, lo cierto es que en América latina el Estado ha sido, en buena medida, instaurador del capitalismo, como bien ha señalado Faletto. Es decir, el Estado se fue constituyendo antes que el capitalismo, aunque en algunos casos, acoto, fue proceso *pari passu*, en paralelo e imbricado, como en Argentina y Uruguay. En general, hemos tenido la singularidad de sociedades capitalistas con Estados más o menos planificadores mediante instrumentos monetarios, cambiarios, fiscales y arancelarios. Más aún: incluso cuando el capital extranjero ha participado en los mercados nacionales lo ha hecho beneficiándose o aprovechando medidas proteccionistas dispuestas originariamente para desarrollar el capitalismo nacional (Faletto, 1989: 166).

Entre las consecuencias para la construcción del orden social se encuentra, históricamente, la asunción de la tarea de instaurar el capitalismo por parte del Estado. Es por eso que su intervención “no corresponde tanto a una función de 'correctivo' del mercado como a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico y social” (Lechner: 1992: 79). Pero en este punto, en el último cuarto del siglo XX no fue igual una dominación político-social dictatorial que una democrática: en las “nuevas” dictaduras, el Estado no intervino (o lo hizo mínimamente) para corregir las distorsiones generadas por el mercado. En las democracias posdictatoriales puede hacerlo, pero no necesariamente, como lo prueba, por ejemplo, la experiencia argentina, uno de los casos de presidencialismo autoritario. Aunque no siempre se lo diga, en definitiva se trata de la cuestión del orden. Y en las democracias neoliberales, el orden se reduce a lo político (democracia) desconectado del proceso económico (Lechner, 1992). Más grave aún: lo político se limita a una mera administración gubernamental que maneja el Estado mediante tecnócratas y pulveriza la política, al tiempo que licúa al ciudadano, reduciéndolo a mero votan-

te (en los casos en que el sufragio es obligatorio) o fomentando el abstencionismo (en los casos en que no lo es). Adicionalmente, más allá de las críticas al Estado, los neoliberales apelan a, y hacen uso intensivo de, el Estado para reprimir toda forma de disidencia, de protesta y para debilitar la fuerza de la clase obrera y sus sindicatos mediante dispositivos legales (como el de la llamada flexibilización laboral) que expresan violencia simbólica y refuerzan, imbricadamente, la violencia física. Por cierto, esto no es una novedad histórica: en sociedades capitalistas, el Estado –incluso realizando reformas y/o correcciones– legitima y refuerza las relaciones sociales existentes, instituye el marco institucional dentro del cual actúa el capitalismo. Y es este hecho innegable, como bien ha acotado Faletto (1989: 173), el que opaca la polémica Estado *versus* mercado.

Es bueno recordar que, contra los apologistas del mercado, éste no es regulado por ninguna supuesta “mano invisible”. Su lógica y su acción reproducen la forma del poder social existente. De allí que si es el mercado quien asigna los recursos, el resultado es el flujo de éstos hacia la clase dominante. Es que, como relación social, el mercado “reproduce constantemente la diferenciación social”, de manera tal que sin una intervención ajena al mercado –que no puede ser otra que la del Estado– deliberadamente orientada, a través de mecanismos directos o indirectos, la distribución/redistribución de los ingresos, “la situación de los sectores menos favorecidos no puede expresarse positivamente en el mercado” (Faletto, 1989: 170).

Hay que indagar aún más en la historia de América latina para comprender y explicar mejor la estrecha relación, dialéctica, entre procesos de construcción del Estado y procesos de constitución de las clases sociales y del capitalismo. Unos y otros interactúan, a su vez, con los de constitución o no constitución de democracias. Debemos seguir indagando y profundizando el análisis de larga duración de las condiciones sociales que posibilitaron o, mejor, imposibilitaron las mismas. Las clases propietarias latinoamericanas –las burguesías entre ellas– han actuado siempre con cinismo e hipocresía en materia de democracia y de hecho, más allá de la retórica, históricamente han preferido a la dictadura. Y cuando dicen preferir a la democracia, es por conveniencia, cualquiera ella sea. Pero cuando sus privilegios se han visto o se ven amenazados, incluso sin serlo estructuralmente o en demasía, en vez de dejar fluir el libre juego democrático no han vacilado ni vacilan en apelar al clásico instrumento del golpe de Estado. Por más que éste se presente hoy metamorfoseado, tome nuevas formas, sigue siendo un medio preferido: con éxito en Honduras y Paraguay (y para no pocos, en Argentina, en 1989); con fracasos, hasta ahora, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, las burguesías y las derechas –que en América latina no son necesariamente asimilables y que, por añadidura no son, ni unas ni otras, homogéneas– muestran su verdadero carácter político. Ahora, ya no para instaurar dictaduras como en el pasado, sino para reducir aún más la democracia a una formalidad descartable.

Estoy de acuerdo con Francisco Weffort respecto de “saber si un pensamiento que sólo sabe concebir a la democracia como una imposición de las circunstancias puede ser llamado un pensamiento democrático” (Weffort, 1984: 24). Me parece que no hay duda: no lo es.

Las democracias posdictatoriales, las realmente existentes, son procedimentales, mínimas, formales y vaciadas de contenido como nunca antes. Esas imposiciones han estado y están cargadas de violencia, física y simbólica. Obviamente, una y otra han sido mucho más brutales en dictaduras que en democracias, pero en éstas distan de estar ausentes.⁴ Norberto Bobbio escribió alguna vez (en *Quale socialismo?*, 1972) que también en una democracia el poder autocrático está más difundido que el democrático. Las propuestas de “mano dura” en materia de seguridad son un ejemplo paradigmático. En ese terreno, los neoliberales son explícitos.

Licuar la política, vaciarla de contenido, licuar al ciudadano para reducirlo a mero votante (en los casos en que el sufragio es obligatorio) y, sobre todo a consumidor, degenerar la función política de gobernar a mera técnica y/o administración, son ideales caros al neoliberalismo. Pero negar la política es peligroso para la vida humana, como bien lo han probado las dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas, particularmente bajo la forma atroz de Estados Terroristas de Seguridad Nacional. Pero también es peligroso para el proyecto de construir sociedades y Estados genuinamente democráticos.

Por una política liberadora


Vivimos momentos de pérdidas de las utopías, y es hora de recuperar las mejores del pasado o inventar nuevas. Porque la utopía sirve para andar y para no conformarse con lo posible. Frente a la pretensión y la intención de los neoliberales de licuar la política, de reducirla a nada, hay que levantar el derecho a rebelarse. No es tarea fácil, porque el neoliberalismo puede haber perdido batallas en materia de políticas económicas –como lo prueban varias experiencias en lo que va del siglo–, pero no ha perdido todas y menos aún la guerra. Ha obtenido un formidable triunfo en el plano de las mentalidades. Cuando un dirigente que se dice socialista expresa que cree en “la mano invisible del mercado”⁵; cuando un presidente que también se dice socialista, nombra como ministro de Economía a un hombre de la históricamente poderosa casa bancaria y financiera Rothschild; cuando políticos que se dicen progresistas buscan afanosamente aliarse con políticos de derecha (que por añadidura no tienen la honestidad de asumirse como tales y se autodenominan de centro o, en el mejor de los casos, de centro-derecha); cuando un funcionario de alto rango de un gobierno que se dice nacional y popular se pronuncia públicamente por la deportación de extranjeros potencialmente delincuentes y es mantenido en su cargo sin apercibimiento, entonces puede advertirse hasta dónde el pensamiento neoliberal ha socavado convicciones de hombres y fuerzas históricamente asociadas a democracia y a luchas populares. Quizás, León Felipe tenga razón otra vez:

Ya no hay locos, amigos, ya no hay locos
Todo el mundo está cuerdo,
terrible, horriblemente cuerdo.

Si el poeta tenía razón, entonces urge encontrar locos o, de no hallarlos, hacerlos. Pero los locos de Felipe son una metáfora para referirse a los que no se

conforman con lo posible, es decir, para los que reivindican la utopía. Para esa tarea, nada mejor que la política. ¿Por qué? Porque –para decir una vez más lo que he dicho y escrito en otras ocasiones– la política es al ámbito de libertad por excelencia, ese que nos permite a los hombres decidir si queremos seguir viviendo como vivimos o si queremos cambiar esas condiciones. Por eso, conservadores de toda laya –civiles o militares, liberales viejos y nuevos– odian la política. Por eso, algunos nos cansamos de ver aquello que denunciaba otro poeta, Jacques Prevert:

De kilómetro en kilómetro
De año en año
Viejos de frente estrecha
Señalan a los niños el camino
Con ademán de cemento armado.

Ya es hora de ponerse a trabajar, a luchar, a buscar caminos originales, sin mandatos rígidos. Es hora de luchar para que la política sea una canción, es decir, para que el hombre sea libre. No habrá, entonces, mejor política que la liberadora. 

Referencias

* Este artículo es una versión reelaborada de la exposición que, como conferencia de cierre, realicé en el *XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia. Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina*, Rosario, 8 a 11 de septiembre de 2014. El texto resultante retoma cuestiones y argumentos que ya he expuesto en el pasado, algunos, o muy recientemente, otros.

1. Por entonces, los gobiernos militares de los generales Juan José Torre, en Bolivia, y Velasco Alvarado, en Perú, eran las excepciones, aunque por tiempo, que impedían la unanimidad.
2. El *efecto CNN* es “esa característica de la globalización de acuerdo con la cual la realidad existe exclusivamente en términos de medios de comunicación de masas. Lo que aparece en pantalla es relevante, lo que se oculta al ojo de la cámara desaparece” (del Águila, 1999).
3. En esta sección retomo argumentos expuestos en Ansaldi, 2014.
4. Sobre la violencia política en América latina durante la segunda mitad del siglo XX, véase Ansaldi y Giordano (2014).
5. En rigor, nada original, pues otro sedicente socialista, el francés Lionel Jospin levantó pocos años atrás la consigna “Sí a la economía de mercado, no a la sociedad de mercado”, dislate monumental, contradicción en sus términos.

Bibliografía

- Y. ACOSTA (2009), “‘Transición a la democracia’ desde la postransición”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 30, Escuela de Sociología y Ciencia Política, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- W. ANSALDI (2014), “De la *vox populus*, *vox Deus*, a la *vox populus*, *vox Mercatus*. La cuestión de la democracia y la democracia en cuestión”, en *Estudios*, N° 31, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, en prensa.
- W. ANSALDI y V. GIORDANO (2012), *América Latina. La construcción del orden*, Buenos Aires, Ariel, 2 tomos.
- W. ANSALDI y V. GIORDANO (Coordinadores) (2014), *América Latina. Tiempos de violencias*, Buenos Aires, Ariel.
- N. BOBBIO (1995), *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus.

- F. CALDERÓN y M. d. SANTOS, (1990), “Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre”, en *Cuadernos del Claeh*, Año 15, N° 54, Montevideo, octubre.
- J. L. CASTILLO VEGA (2000), “Democracia mediática, concentración de los medios de comunicación y mentira política”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 34, Granada.
- DEL AGUILA, Rafael (1999), “Ciudadanía global. Riesgos, límites y problemas”, en M. BALADO y J. A. GARCÍA REGUEIRO (Directores), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Barcelona, Bosch.
- N. J. DOYLE (2014), “La lógica despolitizante de la integración económica europea”, en *Puentes @ Europa*, Año XII, N° 1, Buenos Aires, junio.
- E. FALETTO (1989), “La especificidad del Estado en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 38, agosto, Santiago de Chile.
- S. GINER (1993), “Clase, poder y privilegio”, en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, N° 51/52, Madrid, primavera/verano.
- J. GRACIARENA (1985), “La democracia en la sociedad y la política. Apuntes sobre un caso concreto”, en A. PIZZORNO *et al.*, *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO, volumen 2.
- H. JAGUARIBE (1972), *Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución*, Buenos Aires, Paidós.
- E. JELIN (1996), “¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América Latina en los años 90”, en *Sociedad*, N° 8, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, abril.
- N. LECHNER (1982), “El proyecto neoconservador y la democracia”, en *Crítica y Utopía. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 6, Buenos Aires, marzo.
- N. LECHNER (1992), “El debate sobre Estado y Mercado”, en *Nueva Sociedad*, N° 121, septiembre-octubre.
- A. MUÑOZ-ALONSO LEDO (1999), “La democracia mediática”, en A. MUÑOZ-ALONSO LEDO y J. I. ROSPIR (Editores), *Democracia mediática y campañas electorales*, Barcelona, Ariel.
- K. POLANYI (1957), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- L. TAPIA (2011), *Política salvaje*, Buenos Aires, Waldhuter Editores.
- F. C. WEFFORT (1984), *Por qué democracia?*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- F. C. WEFFORT (1993), *¿Cuál democracia?*, San José, FLACSO.

Recibido: 26/09/2014. Aceptado: 28/10/2014.

Waldo Ansaldi, “La política, entre la pena y la canción. O la licuación de la política, un legado del neoliberalismo”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 13-31.

Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell

Effective Stateness. Reflections on the State building on Guillermo O'Donnell's work

Julián Bertranou

Julián Bertranou es docente e investigador en el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento y en la Escuela de Política y Gestión de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

E-mail: jbertranou@hotmail.com

resumen

La obra de Guillermo O'Donnell se ocupó extensamente del estado, de la efectividad de su accionar y de su poder. Para O'Donnell, las manifestaciones estatales representan un observable clave de las democracias contemporáneas. Para el politólogo argentino, el estado no debe ser analizado sólo a partir de sus burocracias e instrumentos, sino principalmente a partir de la vigencia y efectividad del orden legal que establece y busca garantizar. El artículo analiza, con la ayuda del trabajo de O'Donnell, diversas cuestiones que giran alrededor de esta efectividad estatal: su poder infraestructural; el carácter inevitable, igualitario e intrasubjetivo del orden público, y la vinculación entre efectividad y capacidad estatal.

summary

Guillermo O'Donnell's work paid extensive attention to the issue of State's effectiveness and power. For O'Donnell, the State and its different expressions are key elements of contemporary democracies. For the Argentine political scientist, the State should not be studied observing only bureaucracies and its instruments, but contemplating principally the effectiveness of the established legal order that it seeks to guarantee. With the help of O'Donnell's work, this paper overviews several issues around State effectiveness: its infrastructural power; the inevitable, egalitarian and intra-subjective character of public order; and the links between effectiveness and capacity.

palabras clave

estado / democracia / poder infraestructural / O'Donnell

keywords

state / democracy / infrastructural power / O'Donnell

1. Presentación¹

Un trabajo de Guillermo O'Donnell de principios de la década de los años noventa, *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales*, cuya primera versión circuló en inglés², permitió ampliar la perspectiva vigente sobre el estado, en particular de los especialistas vinculados a los estudios de la administración pública y de los instrumentos burocráticos.

Para O'Donnell (1993), en ese artículo, la forma a través de la cual cada estado se relaciona con su sociedad, condiciona las características del proceso de consolidación (o no) de la democracia en esa sociedad. Muchas concepciones preponderantes sobre el estado hasta ese momento, no permitían aportar elementos de juicio sobre esta interrelación. Advertía el autor:

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio (p. 80).³

Para quienes están más acostumbrados a trabajar con categorías observables materiales del estado o concepciones 'reificadoras' del mismo, la descripción del estado como un aspecto (político) de las relaciones sociales, que normalmente queda fijado en un orden (público) garantizado por los instrumentos coactivos de ese estado, resulta sugerente, revitaliza un argumento clásico y abre una perspectiva de análisis y de acción diferentes. Esta cuestión ya había sido introducida en otro contexto por el mismo O'Donnell en un conocido trabajo de 1977, en donde se aprecia su claro anclaje conceptual en el marxismo. Y esta manera de entender el estado puede rastrearse también en autores clásicos como Hermann Heller (2007[1934]) y Max Weber (1944). Pero esta nueva versión del clásico argumento se presenta ante un público más significativo de la región latinoamericana y abre una línea de trabajo que será muy fructífera en los siguientes 20 años de su reflexión sobre el estado, y en especial, sobre el carácter democrático (o no) del mismo.⁴

Recordemos el argumento clásico. En sus *Apuntes para una Teoría del Estado* (2008 [1977]), un O'Donnell fuertemente influido por el pensamiento marxista, define al estado como el componente político de la dominación en una sociedad territorialmente determinada. Advierte que "lo político es una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: la que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado", "la dominación es relacional: y es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad" (p. 219). En ese sentido, el estado o lo propiamente político no son –como tampoco lo es lo económico– ni una cosa, ni una institución, ni una 'estructura': son aspectos de una relación social. El estado está presente aun en aquellas relaciones sociales que podríamos

denominar ‘privadas’, es decir, que involucran a individuos, organizaciones o empresas, en la medida en que las mismas efectivizan un orden preestablecido y en la medida en que los involucrados subjetivamente tienen ese orden y la garantía coactiva de su cumplimiento como marco de referencia para su acción, más allá de que se apele efectivamente a este poder coactivo (estatal). Esa garantía que presta el estado a ciertas relaciones sociales (contratos) no es sólo una garantía ‘externa’ ni *a posteriori* de dicha relación; es parte intrínseca y constitutiva de la misma. En la reproducción de la coerción económica capitalista sobre el trabajador, como relación social, la garantía coactiva de la relación es constitutiva de ella. La diferenciación entre lo ‘privado’ y lo ‘público’ en este análisis no tiene sentido, en la medida en que interna y externamente y de manera constitutiva, existe un orden político (estatal) que hace posible la reproducción de una relación social privada. Sin dudas existen paralelamente objetivaciones estatales en la forma de burocracias, dispositivos administrativos y formalizaciones jurídicas, pero el hecho más significativo tiene que ver con la dimensión relacional intrínseca de la coacción política. No está de más recalcar que para O’Donnell, la relación social capitalista se constituye en la relación social primordial que determina inexorablemente otras relaciones sociales u otras dimensiones de interacción social (étnica, sexual).

En el texto de 1993, este orden, en la mayor parte de los casos plasmado en leyes u otras disposiciones normativas, define prácticas y relaciones sociales y es, a su vez, reafirmado a partir de la reproducción permanente de estas prácticas. La conformidad habitual y preconsciente con las prácticas sociales estipuladas, produce y es, al mismo tiempo, el producto de la efectividad de la ley, es decir, de la adhesión de estas relaciones sociales a lo estipulado por la ley. La efectividad de la ley se asienta, en última instancia, en la capacidad de una autoridad central para imponer el orden estatuido. La reproducción de ciertas relaciones sociales estipuladas legalmente en su contenido supone entonces diversas cuestiones: que este orden tiene una definición explícita y conocida (ley); que este orden tiene una expresión ‘exterior’ a partir de la efectiva materialización de las prácticas sociales; que existe una dimensión *intrasubjetiva* de predisposición al involucramiento en relaciones sociales en función de las estipulaciones legales o aceptando las consecuencias del no acatamiento; y finalmente, que la efectividad de la ley tiene en última instancia la garantía del accionar ‘reparador’ del aparato burocrático.

Como primera recapitulación, advertimos que el texto de O’Donnell (1993) nos propone palpar la existencia del estado, no sólo a partir de la descripción de los medios del aparato burocrático, o incluso a partir del relato del tipo de funciones del estado, sino fundamentalmente a través de la constatación de la efectividad de la ley. El autor interpela a los analistas políticos y a los administrativistas para que observen el estado allí donde se dirime la vigencia (o no) efectiva del orden legal que lo constituye, vigencia que se dirime a lo largo de distintas dimensiones funcionales de relaciones sociales, así como a través de distintos territorios.

Un elemento adicional para mencionar de ese artículo está relacionado con la subespecie democrática del estado (objeto privilegiado de los estudios de

O'Donnell en sus últimos 30 años). El orden democrático no siempre engloba en un momento dado relaciones sociales de igualdad, pero la democracia, como régimen, como organización social y como estado, tiene una agenda que incluye y promueve relaciones de igualdad en las distintas esferas sociales. El estado democrático contiene y promueve un orden legal público que ha sido sancionado a través de procedimientos democráticos y está (o debe estar) respaldado por una autoridad pública. Este orden legal público, generalmente de contenidos tendenciales igualitarios (aunque no siempre), se impone a un tejido de relaciones sociales en donde existen (también) fuertes asimetrías entre los ciudadanos, basadas en diferencias económicas o biológicas, entre otras. Estas relaciones aparentemente privadas, son redefinidas a partir del carácter más igualitario y externo del orden público sancionado. Ese orden sanciona derechos y obligaciones que deben estar presentes en la relación social. En ese sentido, y por estar definidas por normas públicas, las relaciones sociales pierden ese atributo de 'privadas', sustentadas en las diferencias y asimetrías señaladas. La relación social que vincula a padres e hijos no es privada en ese sentido, sino pública, porque existe un orden que establece previamente los derechos y las obligaciones. Cualquier violación de ese orden (por ejemplo, en el caso de violencia contra los niños y niñas) no puede jamás entenderse desde una justificación privada (al menos en un orden democrático), sino que es una violación a un orden público y debe desencadenar intervenciones coactivas estatales. Si ese orden público violado, no puede ser garantizado (por el estado), entonces rige un orden privado asimétrico e injusto.

Si bien esas relaciones sociales son públicas en el sentido mencionado, ¿pueden ser sostenidas a través del poder del estado y consolidarse en su efectiva vigencia? ¿O por el contrario, la imposibilidad de garantizar su carácter público y justo, nos pone frente a la vigencia de órdenes efectivamente privados, en los cuales priman las asimetrías y las diferencias de poder (privado)? Estas preguntas están en el corazón de las inquietudes democráticas de O'Donnell, y en sus reflexiones sobre la efectividad de la ley (ahora ya, ley pública democrática).

Esta dimensión legal del estado fue plasmada en diversos trabajos posteriores (2002, 2007, 2008, 2010) cuando el autor se abocó al estudio de las dimensiones constitutivas del estado democrático moderno. En su trabajo de 2010, define al estado como:

Una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita (...). El estado reclama el *monopolio de la autorización legítima del uso de la fuerza física*, y sólo como consecuencia de ello también reclama por lo general, pero en realidad no necesaria ni prácticamente, el *monopolio del uso legítimo de esa fuerza* (p. 76, énfasis propio).

De esta caracterización, desprende al menos cuatro dimensiones del estado: como conjunto de burocracias, como orden legal, como foco de identidad colectiva y como filtro (frente a lo exterior). Siguiendo con la línea conceptual desarrollada anteriormente, O'Donnell afirma que “la ley es una dimensión fundamental del estado, que proporciona la textura subyacente que sostiene las relaciones sociales de una sociedad. Esta presencia subyacente, no es externa o *a posteriori*; es *ab initio* constitutiva de múltiples relaciones sociales” (2010: 133). Esta dimensión legal, en tanto entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente, penetra y codetermina numerosas relaciones sociales, tanto en la sociedad *como dentro de las burocracias estatales* (p. 78, énfasis propio). En este nuevo texto, O'Donnell dedica una parte significativa al encuadre legal de los funcionarios estatales, y a una nueva caracterización de las dimensiones pública y privada. El entrelazamiento del estado y la sociedad por medio de la dimensión legal...”es el fundamento de una distinción entre una esfera pública y una privada” (p. 145). O'Donnell toma un camino explicativo diferente al de 1977 y establece que la construcción de estas esferas es de carácter legal, y hace también a la identificación de los derechos y deberes de los funcionarios públicos.

La caracterización de la ineffectividad de la ley encuentra en este texto de 2010, su desarrollo más profundo:

(...) estas fallas de la legalidad pueden incluir que el estado no se extienda sobre el conjunto de un territorio que, en cambio, tiene regiones gobernadas por distintos tipos de legalidad informal o simplemente mafiosa; y/o derechos civiles o sociales, que aunque estén asignados universalmente, en realidad son negados a muchos; y/o el acceso es negado, o extremadamente dificultoso para muchos, a los tribunales y a otras instituciones estatales pertinentes; y/o legislación aplicada de manera represiva a algunos mientras los privilegiados la ignoran o violan con impunidad; y/o instituciones de accountability horizontal que no pueden o se rehúsan a cumplir con sus responsabilidades; y/o que la ley misma y las decisiones de los tribunales conlleven criterios discriminatorios y de exclusión, etc. (p. 138).

Si bien no hemos agotado la reseña de estos extraordinarios trabajos, comenzando por el de 1993, bastan estas primeras páginas para introducir una serie de reflexiones que están fuertemente endeudadas con los trabajos de O'Donnell. Estas ideas iniciales nos llevan a reflexionar sobre cinco cuestiones estrechamente vinculadas con los contenidos de este primer avance, y a su vez, vinculadas entre sí:

- ¿Cómo analizar el tipo de penetración estatal en la sociedad, manteniendo como preocupación teórica y normativa, la efectividad de la ley (del estado democrático)?
- ¿Cómo se comprende y despliega el carácter intrasubjetivo del orden público vigente, y cómo se relaciona con cuestiones como la legitimidad?
- ¿Hasta qué punto el orden legal estatal en nuestras democracias actuales es inevitable? ¿En qué sentido es posible encontrar órdenes no estatales o no afirmados por el estado?
- ¿Qué carácter tiene el orden estatal en términos de justicia e igualdad?

- ¿Qué relación existe entre la noción más reciente de capacidad institucional o estatal y la efectividad de la ley?

No son preguntas nuevas en las ciencias sociales, desde luego. Pero son preguntas muy relevantes para las que la obra de Guillermo O'Donnell (junto a la de muchos otros autores), ofrece un cúmulo de sugerencias y posibles respuestas.

2. Penetración estatal

¿Qué significa que el estado puede penetrar en la sociedad? ¿Qué relación tiene el concepto de penetración con otros conceptos como el de relación o intervención? ¿Qué dimensiones de penetración estatal podemos identificar? ¿La intervención (penetración) del estado en la vida social, puede ser cualificada/ponderada en función de su intensidad? ¿Y cómo se cualifica ese grado de intensidad o de intervención?

Es posible comenzar citando a otro clásico, Michael Mann, y a sus trabajos sobre el poder del estado (1991, 1997). En ellos, Mann distingue dos tipos de poder estatal: el *despótico* y el *infraestructural*. El poder despótico (o unilateral, como también lo traduce posteriormente O'Donnell) se refiere “al poder distributivo de las elites estatales sobre la sociedad civil (...). Procede de un variado abanico de acciones que las elites estatales emprenden al margen de la negociación habitual con los grupos de la sociedad civil” (Mann, 1997: 89). Tomo también el siguiente párrafo del artículo de 1991:

(...) el *poder despótico* de la élite estatal (...) [es] el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil. Las variaciones históricas en dichos poderes han sido tan inmensas que podemos fácilmente dejar de lado el espinoso problema de cómo los medimos concretamente. Los poderes despóticos de muchos Estados históricos han sido virtualmente ilimitados. El emperador chino, como Hijo del Sol, «poseía» toda China y podía hacer lo que quisiera con cualquier individuo o grupo dentro de sus dominios. El emperador romano, sólo un dios menor, adquirió poderes que también eran en principio ilimitados fuera de un área restringida de asuntos nominalmente controlados por el Senado. Algunos monarcas de la Europa de la Edad Moderna también reivindicaron poderes absolutos, de origen divino (aunque no fueran ellos mismos de origen divino). La contemporánea élite soviética estatal/de partido, como «depositaria» de los intereses de las masas, también posee abundante poder despótico (aunque a veces estrictamente inconstitucional). Un inmenso poder despótico puede ser «calibrado» de forma muy elocuente en la capacidad de todas esas Reinas de Corazones de gritar «que le corten la cabeza» y ver satisfecho su capricho sin más dificultad, con tal de que la persona se encuentre a mano. El poder despótico es también normalmente lo que se entiende en la literatura por «autonomía del poder» (pp. 19-20).

El poder infraestructural, sobre el cual nos detendremos más tiempo, es “la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder

colectivo, de un ‘poder a través de’ la sociedad, que coordina la vida social a través de la infraestructuras estatales” (p. 90). También de Mann (1991) extraigo el siguiente párrafo:

Podemos denominar *poder infraestructural*, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Ésta era comparativamente débil en las sociedades históricas recién mencionadas: una vez que te hallabas fuera de la vista de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad en alcanzarte. Pero está fuertemente desarrollada en todas las sociedades industriales. Cuando hoy la gente en Occidente se queja del creciente poder del Estado, no pueden referirse sensatamente a los poderes despóticos de la élite estatal misma, pues si acaso, éstos siguen aún disminuyendo. Al fin y al cabo, sólo hace cuarenta años desde que se estableció plenamente el sufragio universal en varios de los Estados capitalistas avanzados, y los derechos políticos básicos de grupos como las minorías étnicas y las mujeres están aún aumentando. Pero la queja está más justamente elevada contra las intrusiones infraestructurales del Estado. Estos poderes son ahora inmensos. El Estado puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes (algo que los Estados anteriores a 1850 *nunca* fueron capaces de hacer); almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros (en funcionariado, en pensiones, en ayudas familiares, etc.). El Estado penetra la vida diaria más de lo que hizo cualquier Estado histórico. Su poder infraestructural se ha incrementado enormemente. Si existiera una Reina de Corazones, todos nos empujearíamos ante ella: de Alaska a Florida, de las Shetland a Cornwall no hay lugar para esconderse del alcance infraestructural del Estado moderno (pp. 20-21).

Contrariamente a lo que argumenta Max Weber, para Mann el aumento moderno del poder infraestructural del estado, no implica necesariamente un aumento del poder despótico. Lo que hacen los poderes infraestructurales efectivos es aumentar el poder colectivo del estado. El estado burocrático-democrático aumenta su penetración en la sociedad y la posibilidad de regular las relaciones sociales y de articularlas, pero no necesariamente aumenta el poder despótico de las elites de ejercer unilateralmente esa articulación o esa penetración. Tiene que ver con *cuántas nuevas instancias de coordinación social tienen su eje en el estado, sin que los que ejercen el poder político estatal puedan unilateralmente afectar esa coordinación.*

La noción de poder infraestructural ha suscitado numerosos análisis y tiene incluso asimilaciones conceptuales como en la caracterización de las ‘*zonas marrones*’ en el trabajo de O’Donnell (1993).⁵ La inquietud sobre la efectividad de la ley en todo el territorio y a través de distintas relaciones sociales, lleva a O’Donnell a describir diferentes niveles de presencia del estado tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, en tanto conjunto de burocracias razonablemente

eficaces y en tanto existencia de una legalidad efectiva). Dibuja un mapa a partir del uso de colores que reflejan el grado de presencia tanto funcional como territorial del estado, destacándose en nuestra región amplias franjas en las cuales esta presencia del estado es precaria y la efectividad de la ley es una empresa fallida (utiliza para la iluminación de estos casos, el color marrón).

Puede discutirse la posibilidad de que puedan expresarse de manera diferente estas presencias estatales. Cuando mencionó previamente lo territorial, lo asoció a la legalidad efectiva, y en ese sentido, es difícil pensar que pueda haber efectividad de la ley sin funcionalidad burocrática. Ahora, si la penetración territorial es una cuestión de grado, puede haber penetración poco efectiva y en ese sentido *puede ser compatible mucha penetración (no efectiva) con baja funcionalidad*. Lo que es más difícil constatar, es efectividad y baja funcionalidad burocrática. Salvo que la efectividad de la ley esté respaldada por fuertes consensos subjetivos, lo cual es poco probable en sociedades complejas.

La noción de poder infraestructural también ha suscitado confusiones y ambivalencias. Soifer y vomHau (2008: 222) advierten esta ambivalencia pero la sortean identificando dos dimensiones del concepto y su utilidad para pensar la fortaleza del estado: la *dimensión espacial (territorial)* y la *dimensión relacional*. La primera de ellas alude a la capacidad del estado para extender su control sobre todo el territorio que lo comprende. La segunda se desprende de los tipos de relaciones que el estado entabla con actores no estatales y del grado de control de estas relaciones. En el esquema conceptual de estos autores, el poder infraestructural es un componente que incide en la fuerza del estado, siendo los otros la autonomía frente a los actores sociales y la efectividad de sus burocracias (p. 220). Sin embargo, desde mi punto de vista, es posible identificar otra dimensión adicional en el concepto de poder infraestructural y es la *dimensión funcional*. Ella alude a la amplitud de relaciones sociales afectadas por el estado o, dicho de otra manera, las distintas dimensiones de interacción social cuyas normas y prácticas están definidas total o parcialmente por el estado. La penetración estatal debería analizarse entonces desde el punto de vista territorial, relacional y funcional.

El tipo de penetración funcional podría a su vez desagregarse en función de su intensidad. Los modos que tiene el estado para penetrar en las relaciones sociales y subsiguientemente, para asegurar la provisión de bienes y servicios públicos, son diversos. Mucha bibliografía ha abordado estos modos durante estos últimos 20 o 25 años, en los que el rol del estado en esta provisión de servicios ha variado de maneras muy radicales, y hasta pendularmente. Esta bibliografía ha hablado de roles estatales o de modos de intervención del estado en la sociedad y en la economía. Desde nuestro punto de vista, es posible distinguir distintos modelos de intervención (penetración) en la sociedad, los cuales pueden implicar distintas vías de hacer efectiva la legalidad pública de la mano de estructuras burocráticas acordes con estos requerimientos.

Es posible identificar distintos tipos de intervención estatal, en un orden de menor a mayor intensidad de penetración en las relaciones sociales, buscando asegurar coordinación social y producción de bienes y servicios valorados socialmente.

Estos tipos tienen reminiscencias de la bibliografía clásica sobre instrumentos de política pública.⁶

- *Información*: el estado incide en las relaciones sociales aportando información y conocimiento, que puede tener la potencialidad de alterar estas relaciones a partir de cambios de conducta.
- *Promoción*, con o sin insumos (financiamiento): el estado interviene alentando conductas voluntarias de actores, en algunos casos, de la mano de insumos o recursos como el financiamiento o el prestigio.
- *Regulación*: el estado establece los términos a partir de los cuales deben desenvolverse una relación social (familiar, comunitaria, económica, política) y dispone de los medios para garantizar el respeto efectivo de estos términos. Si estos medios no estuvieran disponibles, esta legalidad no sería efectiva y por lo tanto no podría hablarse de intervención estatal. De todas maneras, y este punto lo discutiré más adelante, puede haber grados de efectividad de la legalidad y en ese sentido, es posible encontrar relaciones sociales mediocre e insuficientemente reguladas por el estado, en las que conviven prácticas ‘públicas’ (reguladas y sancionadas por el estado) con prácticas ‘privadas’ (provenientes de ‘legalidades’ u órdenes no estatales).
- *Co-provisión*: el estado produce un bien o un servicio junto a otros actores no estatales en el marco de relaciones sociales reguladas públicamente.
- *Provisión*: el estado es un proveedor exclusivo de un bien o un servicio público. En esta modalidad, el estado consagra un *status social* (derecho), establece una relación social donde destaca responsabilidades y asegura de manera directa la efectivización de ese *status* y de esa relación social.

3. Intrasubjetividad y orden

Retomaremos algunas reflexiones de O’Donnell en sus *Apuntes para una Teoría del Estado* (2008, [1977]):

- Hay relaciones sociales ostensiblemente requeridas por órdenes respaldadas por la supremacía de la coacción sobre un territorio: la sentencia de un juez, las disposiciones que establecen la prestación de servicios en las fuerzas armadas. Frecuentemente restringimos nuestra concepción de lo político a estas relaciones sociales.
- Sin embargo, hay otras relaciones que aparecen a priori como ‘privadas’, sin que asomen el estado o ningún tipo de coerción. Tienen la forma de contratos celebrados por privados de manera libre. Dejan la apariencia de una igualdad formal en el proceso de contratación.
- Pero esto es sólo aparente. Estas relaciones pueden invocar el poder coactivo del estado para forzar su cumplimiento. Posiblemente son pocos los contratos que acuden efectivamente a ese poder coactivo, *pero la garantía existe*. La garantía de su posibilidad (contratos) resulta de la posibilidad de realizar dicha invocación, *tácita* pero fundamentalmente.

- La relación sería otra si no pudiera invocar esta coacción en términos de su cumplimiento.
- La garantía que presta el estado a ciertas relaciones sociales (...) no es una garantía 'externa' ni a posteriori de dicha relación. Es parte *intrínseca y constitutiva* de la misma.
- Las dimensiones del estado, o de lo propiamente político no son —como tampoco lo es lo económico— ni una cosa, ni una institución, ni una 'estructura': son aspectos de una relación social (pp. 220-234, énfasis propio).

El estado es dimensión legal por razones objetivas, en la medida en que consagra externamente derechos y respalda coactivamente un orden, y por razones subjetivas, ya que es marco de referencia para la acción. En ese sentido, lo que nos ha revelado el trabajo de O'Donnell es también el carácter intrasubjetivo del orden estatal y esto tiene un gran impacto en la forma en que analizamos al estado y a los ciudadanos. Esta línea de trabajo no ha sido tratada de manera explícita en los trabajos posteriores (1993 en adelante) pero está claramente presente. En la medida en que una relación social ha sido definida y respaldada por el estado, el cumplimiento de las disposiciones por parte de los ciudadanos adquiere una autonomía tal que consolida este orden estatal y lo fortalece. El orden es creado por el estado pero también está recreado cotidianamente a partir de la aquiescencia ciudadana y la reproducción de las prácticas cotidianas que se desenvuelven materializando este orden, sin que se requiera la presencia o la intervención de un agente externo como el aparato estatal y sus funcionarios.

La existencia de este orden estatal intrasubjetivo nos lleva a desarrollar algunas reflexiones adicionales:

a) Este planteamiento encuentra diversas conexiones con quienes estudian las dimensiones subjetivas de la política y en especial, con quienes estudian la naturaleza de la obligación política y las cuestiones de legitimidad. La legitimidad estatal promueve la reproducción voluntaria de su orden, más allá del carácter igualitario o no del mismo. Esta legitimidad es un factor que explica, en parte, la capacidad del estado para producir resultados esperados (Bertranou, 2013).

b) La predisposición de los ciudadanos y las organizaciones a involucrarse en una relación social de acuerdo a ciertos parámetros, es un claro predictor de la presencia o de la efectividad estatal. En las llamadas 'zonas marrones' de las que nos habla O'Donnell, los ciudadanos se disponen a actuar en relación con un orden definido y garantizado por poderes privados (en muchos casos, con complicidad y apoyo estatal). Las estrategias que utilizan en esas relaciones no contemplan que las mismas se reproduzcan en función de un orden públicamente garantizado y que además, contemple nociones de justicia propias del estado de derecho. O bien porque lo estipulado en ese orden está fundado en las asimetrías de poder existentes, o bien porque no existe un agente externo (el estado) que garantice sin más su cumplimiento.

Si bien se observa en los comportamientos reales que la expresan y la reproducen, la efectividad de la ley está previamente presente en la predisposición al

involucramiento social de los individuos, en sus imaginarios sociales y en la legitimidad emanada por el estado y percibida por estos individuos. Esta dimensión intrasubjetiva tiene un gran poder explicativo de la conducta social y es un aspecto central en la construcción de una sociedad democrática. Su resistencia es muy profunda, porque su variación en el tiempo es lenta. Depende de los contenidos del orden público y de la capacidad del estado de hacerlo cumplir, aspectos ambos que tienen un desarrollo gradual, tanto generativo como degenerativo.

4. Inevitabilidad del orden estatal

Los apartados en los que ha sido dividido este trabajo están estrechamente vinculados entre sí, y es posible que el tratamiento de algunos temas le quepa a más de uno de ellos. Para este apartado, la pregunta que suscita reiteradas veces la obra de O'Donnell, es la de la inevitabilidad del orden estatal en la sociedad actual. De manera más directa entonces, la pregunta podría formularse de la siguiente forma: ¿existen esferas de la vida social (y territorios) cuyo orden vigente no sea el orden estatal establecido y que busca imponerse? De manera complementaria: ¿es inevitable este orden estatal y la presencia estatal resultante (en distintas formas)? Sobre esta cuestión, hay diferentes dimensiones en discusión: la vigencia del orden estatal, la impugnación de este orden por parte de otros órdenes (privados), los tipos de presencia estatal, la esfera de la libertad individual en el contexto de una amplia regulación de la vida social, entre otros aspectos. El abordaje de esta pregunta puede llevarnos en distintos sentidos y aunque no tenemos la posibilidad de avanzar sobre todos, trataremos de aportar ciertas reflexiones sobre algunos de ellos.

Con respecto a una faceta de esta problemática, O'Donnell ofrece un recorrido simple en sus textos. El trabajo de 1977, al centrar el foco explicativo de las funciones estatales en el sostenimiento de la relación capitalista entre el Capital y el Trabajo, deja poco espacio para admitir la existencia de un orden no convalidado por el estado. El estado es el aspecto político de la relación de dominación capitalista que ofrece la garantía de su continuidad, y no hay ninguna relación social que se encuentre por encima de la coerción económica capitalista, ni más allá de la consecuente regulación estatal. El orden es siempre público (no privado).

Como ya se ha planteado anteriormente, los trabajos posteriores de O'Donnell reconocen una multiplicidad de relaciones sociales que se encuentran en distintos planos y con distintos grados de diferenciación funcional (y no sólo analítica), y admiten que el orden estatal puede no estar vigente en algunas de estas relaciones o en algunos de los territorios penetrados por el Estado. También pueden encontrarse observaciones similares en Migdal (1989, 2011). La referencia a las zonas marrones alude a la existencia de un orden que no es el orden estatal vigente (y especialmente, el orden estatal democrático). Lo que existe según O'Donnell, es un tipo de orden cuyas reglas que lo constituyen son diferentes, donde los premios y castigos asociados al cumplimiento de las reglas son también diferentes y donde los responsables de asegurar el mantenimiento de este orden son actores privados (no estatales) o actores privados en connivencia con actores estatales o al amparo

de éstos. En estos casos, y quizás la mayor parte de las veces, el orden ‘privado’ afirma relaciones asimétricas entre los individuos que están sometidos a él, donde se impone la violencia y la fuerza física. En estos casos, ¿es posible hablar de un orden privado? Dependerá de la vinculación (o no) que este orden tenga con el orden legal estatal pero antes de desagregar aún más esta reflexión, sería importante aludir a una bibliografía que también se ha interesado en las manifestaciones localizadas del orden y de la presencia estatal.

Nos referimos a trabajos como el de Dewey (2012) y el de Auyero y Berti (2013), que estudian el tipo de estatalidad vigente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires. Dewey, en su estudio sobre la policía, afirma que es necesario romper la relación *necesaria* entre estatalidad y ‘legalidad’ (entendida como legalidad del estado de derecho). Las fuentes de la capacidad estatal pueden encontrarse tanto en un orden ‘legal’ como ‘ilegal’, existiendo una zona gris en la que los “estados actúan ilegalmente para responder a demandas sociales, o cuando organizaciones criminales brindan servicios públicos” (p. 660). De allí la caracterización de ‘estatalidad híbrida’ para describir los planos de actuación estatal desde el punto de la ‘legalidad’ y en orden a producir los servicios que la población demanda. Auyero y Berti discuten la idea de que en las ‘zonas marrones’ de O’Donnell (y precisamente en el distrito del conurbano que estudian) haya una nula o baja presencia del estado, o que haya ‘vacíos de gobierno’. Para ellos, “(...) la aplicación de la ley en espacios urbanos marginales como Arquitecto Tucci⁷ es simultáneamente *intermitente, selectiva y contradictoria*. Si observamos las formas en las que el Estado aparece en los márgenes urbanos bajo el microscopio etnográfico, demostraremos que la violencia se reproduce en la vida cotidiana, en parte, debido a esta particular presencia estatal” (pp. 119-120, énfasis en el original). Lo que está en juego para ellos no es la debilidad estatal, “sino una colusión entre poder de policía y criminalidad” (p. 121). De todas maneras, referido a esto último, la pregunta tiene que ver efectivamente no tanto con la presencia estatal como tal (por ejemplo, de los cuerpos policiales) sino con las características del orden que rige la vida cotidiana de los habitantes, y la adscripción de este orden al orden ‘legal’ del estado de derecho. Más allá de los matices, estos sugerentes trabajos nos acercan al mundo concreto de la vida cotidiana y de las características del orden imperante y hasta qué punto, este orden es ‘legal’ y hasta qué punto el estado es un garante explícito de este orden.

Este breve recorrido sobre estos trabajos nos permite desarrollar algunas reflexiones:

a) Es posible encontrar, tal como lo advierten, con sus diferencias, O’Donnell, Dewey, y Auyero y Berti, entre otros, que en determinados territorios y para determinadas relaciones sociales, el orden que rige las relaciones sociales es un orden impartido por actores no estatales, en función de asimetrías físicas y simbólicas. En algunos de estos territorios, en especial en donde se observan importantes presencias estatales (burocráticas, como la Policía, la Justicia o los servicios sociales), ese orden es o bien coproducido por estas organizaciones estatales, o bien garantizado por las mismas a partir de pactos que garantizan cierta operatividad y

capacidad estatal. Si bien el orden que viven los ciudadanos no es ‘legal’ y *público* en el sentido de un orden democrático garantizado por el estado, tampoco es meramente *privado*, ya que está garantizado en última instancia por organizaciones estatales y porque el estado también opera allí parcial e intermitentemente desde una lógica *pública*.

b) En algunos territorios sin embargo, sobre todo aquellos más aislados geográficamente, y ante la ausencia de organizaciones estatales (más allá del tipo de orden que defiendan), se reproducen órdenes *privados*, y no sería razonable afirmar que perduran porque existe una garantía estatal de última instancia, ya que en estos casos, no existe ni siquiera la posibilidad de garantizar ese orden *privado* (por la imposibilidad física y burocrática). Estaríamos allí sin dudas, en presencia de un orden ‘no estatal’.

c) Si volvemos a ámbitos en donde la presencia estatal existe, nuestra intuición sobre el carácter inevitable del orden estatal debería detenerse ante ciertos ámbitos que son ajenos a estas regulaciones. ¿Qué ocurre con amplios ámbitos de decisiones individuales? Sería difícil admitir que las regulaciones estatales llegan al punto de cubrir todas nuestras decisiones de vida. Hay dominios entonces también exentos de regulación estatal y que abordan en distinto grado, decisiones de vida. No ahondaremos más sobre esto, pero cabe remarcar que nuestras decisiones (no todas), también están enmarcadas en trayectorias, capacidades, oportunidades y recursos, cuya distribución y accesibilidad depende de regulaciones estatales.

No concluiremos este apartado sin aludir brevemente a otra línea de abordaje de esta pregunta sobre el orden estatal y las impugnaciones o sustituciones que el mismo puede sufrir. Ésta se refiere a cómo el orden estatal democrático puede ser desafiado por otros órdenes que tienden a fundarse en una legitimidad asimilable, que no lo impugnan desde un ámbito de explícita ‘ilegalidad’, ni tampoco reproducen internamente relaciones asimétricas entre sus miembros. Nos referimos por ejemplo, a las legitimidades visibilizadas en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, en especial de raíz indígena. Allí también se construyen estatalidades híbridas, pero no desde la ‘ilegalidad’.⁸

5. Orden Igualitario (o no)

La siguiente pregunta planteada en este recorrido es acerca de los contenidos normativos del orden estatal instaurado, aunque algunas reflexiones sobre este punto pueden encontrarse en los apartados anteriores. En este sentido, las legalidades estatales que existen y se efectivizan: ¿crean o confirman desigualdades? ¿Esas desigualdades son creadas por el estado o simplemente confirman desigualdades de otros órdenes sociales? ¿O de manera contraria, afirman igualdad y justicia y buscan consagrarla? O tal vez, siguiendo a O’Donnell, la legalidad estatal consagre tanto igualdades como desigualdades, dependiendo de qué tipo de estado y de qué tipo de dimensión de la vida social se trata (y de qué territorio, por qué no).

En el mencionado artículo de 1993, O’Donnell confirma y amplía una serie de definiciones previas. El estado es un orden legal que “proporciona la textura subyacente de la sociedad” (p. 81). Este orden se reproduce a través de “innume-

rables comportamientos habituales que por lo general (conscientemente o no) son compatibles con lo que prescribe la ley” (p. 81). La ley entonces es ante todo un orden percibido y reproducido más allá de la existencia de mecanismos coactivos de afirmación de la misma. El orden sancionado no es igualitario, en la medida en que reproduce relaciones asimétricas existentes. Sin embargo, y allí aparece un matiz con respecto a los textos previos, admite que el orden establecido (y efectivamente aplicado) puede ser más igualitario que la relación social previa. En efecto, el orden legal democrático define y textura otra serie de relaciones, para las cuales busca desplegar un poder coactivo de cumplimiento, que buscan reducir la desigualdad existente en la sociedad. Las relaciones sociales entre particulares que podríamos denominar ‘privadas’, son en realidad públicas en la medida en que hay un orden que las define como tales más allá de la voluntad de sus participantes. La cuestión clave a indagar tiene que ver con el cumplimiento efectivo de esa legalidad en términos de una redefinición de los presupuestos de acción de los participantes, que tiene como telón de fondo la potencial intervención del aparato del estado para garantizar esta relación y su cumplimiento. Estas normas públicas que buscan reemplazar un orden privado donde rigen las asimetrías sociales, pueden ser ‘privatizadas’, es decir, revertidas hacia un marco de dominación privada, en la medida en que estas normas no son efectivas y no está garantizado su cumplimiento.

Si se compara este texto con el de 1977, pueden percibirse diferencias muy claras: primero, O’Donnell admite que el orden estatal puede en ocasiones imprimirle mayor igualdad a la estructura de la sociedad; segundo, como ya fue mencionado, ese orden estatal puede no estar vigente y por lo tanto, pueden estar en vigencia órdenes privados previos; tercero, tal como se comentará luego, extiende las explicaciones de desigualdad existentes a dimensiones más allá de la situación de clase; y cuarto, el orden provisto en el estado, y más allá de su resultado en términos de afirmación o no de las asimetrías sociales, provee, en la medida de su efectividad, previsibilidad de expectativas de comportamiento y en ese sentido, aporta a las funcionalidades de cualquier orden social.

El artículo de 1993 incluye otras reflexiones muy ricas que lo convierten en un hito significativo en el desarrollo teórico sobre el estado, sus dimensiones y su funcionamiento. Su interés está centrado en la efectividad de la ley en todo el territorio y a través de distintas relaciones sociales (étnicas, sexuales, de clase). En ese sentido, se pregunta acerca del tipo de estado capaz de garantizar esta legalidad en todo el territorio, e incorpora incluso un concepto de fortaleza (o debilidad) del estado.⁹

Un estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particularistas (p. 83).

En trabajos posteriores (2007, 2008), O’Donnell introduce su idea acerca de las ‘múltiples caras del estado’.¹⁰ En efecto, el estado tiene muchas caras o expresiones, y las mismas no suelen manifestarse del mismo modo o con la misma

intensidad para todos, aunque así debería hacerlo un estado democrático. Las caras representan distintos órdenes que se consagran, distintos servicios que se prestan y distintos vínculos que se producen en el nivel micro entre agentes estatales de toda índole y ciudadanos pertenecientes a distintos grupos sociales y territorios. Para algunos grupos (los más ricos, por ejemplo), el estado se muestra compasivo y protector, e incluso permeable a que estos grupos resuelvan sus necesidades por fuera de los instrumentos colectivos. Para otros grupos (los más pobres), el estado se expresa de manera represiva, anulando identidades, discriminando y prestando servicios de mala calidad. Comprender estas distintas facetas estatales y la dinámica de reproducción de la vida cotidiana en donde intervienen agentes provistos de una investidura estatal, es clave para analizar el carácter justo del orden efectivo que se consagra y para valorar también, el tipo de sociedad democrática que se recrea. Algunos párrafos son muy elocuentes:

(...) en todas partes, pero sobre todo en sociedades marcadas por agudas desigualdades, los ricos y privilegiados suelen toparse con pocas caras del Estado, y con las que lo hacen suelen ser amistosas. Además, y sobre todo, ellos suelen emprender elaboradas estrategias para eludir los lados del Estado que los fastidian: viviendas cercadas y custodiadas por guardias privados; escuelas y universidades privadas para los hijos; seguros de salud y transporte también privados, y otras barreras que construyen para aislarse de indeseables intromisiones. En otras ocasiones, cuando encontrarse con el Estado es inevitable, como cuando hay que tramitar pasaportes o licencias de conducir, una llamada telefónica a un influyente funcionario, o el pago a un “gestor” o “despachante” evitan largas filas y las malhumoradas expresiones que suelen aparecer al otro lado del mostrador. Además, cuando de todas maneras esos sectores tienen que habérselas con la policía o los tribunales, ellos suelen esperar, y reclamar, tratamiento privilegiado, cuando no impunidad.....Por cierto, el panorama es diferente para los marginados (término que uso para ese complejo conjunto formado por excluidos, discriminados, indigentes y similares víctimas de la pobreza y desigualdad de nuestras sociedades). Organizaciones de derechos humanos, periodistas y académicos han documentado al menos parte de los problemas, y a veces horrores, que siguen a los encuentros de aquéllos, no sólo con diversas “fuerzas de seguridad” sino también con indiferentes y distantes funcionarios. Por supuesto, no faltan contra-ejemplos, pero aun bajo regímenes democráticos parece que lo recién señalado ha seguido siendo más la norma que la excepción (O’Donnell, 2008: 8).

Estas consideraciones son retomadas en su último libro (2010). Un aspecto más ampliamente tratado en ese texto es el carácter multidimensional del marco legal que caracteriza al estado. Como ya fue mencionado, el marco legal está compuesto de diversas dimensiones de legalidad en función de ámbitos diferentes de regulación de relaciones sociales, los cuales pueden mostrar orientaciones igualitarias de legalidad y niveles de efectividad de esta legalidad muy diferentes. Esta interpretación confirma el cambio de orientación observado en O’Donnell en los últimos 30 años a propósito de la primacía de las relaciones sociales capitalistas (y sus mecanismos legales regulatorios) sobre otras dimensiones de relación social. El

texto confirma la relevancia de otras dimensiones organizativas de la vida social y de la importancia de la regulación de estas dimensiones en términos de igualdad y en términos de la efectividad de ese orden. Un párrafo sumamente rico ofrece muchas ideas al respecto:

La ley también sanciona y respalda algunas relaciones sociales estructuralmente desiguales (...) las desigualdades son intrínsecas a las relaciones sociales del capitalismo (...) lo mismo es cierto para las relaciones jerárquicas que estructuran muchas de las burocracias, tanto públicas como privadas (...). Estas relaciones desiguales texturan y organizan a la sociedad de forma no menos profunda y efectiva, y no pocas veces más poderosa, que las reglas igualitarias arriba mencionadas (...). En consecuencia, dado que textura y consecuentemente co-constituye la sociedad, el estado, incluyendo su dimensión legal, encarna y respalda relaciones que resultan y expresan diversas desigualdades, y al hacerlo ayuda poderosamente a su reproducción (...). Primero, el orden texturado por la legalidad del estado suele ser verdaderamente un orden, en el sentido de una previsibilidad social generalizada que posibilita múltiples relaciones sociales; y, segundo, incluso si no se extiende a otras relaciones sociales, la igualdad sancionada en términos de ciudadanía política (...), son cruciales para el ejercicio de los derechos implicados por la democracia política. *Esas igualdades y desigualdades, ambas sancionadas y respaldadas por la ley, se han entrelazado complejamente y con diferentes pesos según los países y períodos; ésta es una de las raíces de la naturaleza intrínsecamente contradictoria y dinámica del estado y la sociedad* (p. 150-151, énfasis propio).

6. Estado fuerte/Estado con capacidad

La cuestión central de estas reflexiones ha girado en torno de la efectividad del estado, y de manera más específica, de la efectividad del orden legal estatal, particularmente, del estado democrático. ¿Cuál es la relación entre esta noción de efectividad y la variedad de trabajos que actualmente aluden a la fuerza, y más aún, a la capacidad del estado moderno? ¿Se encuentran estas reflexiones en el mismo plano analítico?

En un trabajo reciente (Bertranou, 2013), se alude a las diversas aproximaciones y definiciones de la capacidad estatal, e incluso, a su inscripción en un plano teórico más amplio en donde convive con conceptos aún más antiguos como el de poder o fuerza del estado. En el referido trabajo, se define la capacidad estatal como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. La capacidad es un atributo que puede ser asignado a distintos tipos de entes estatales (Estados-Nación, agencias individuales, conglomerados de agencias), y que debe ser meritulado en función de alguna finalidad pública a cumplir, ya que no se expresa en abstracto. Y por otro lado, la capacidad es una condición *para* el logro de resultados, y al menos analíticamente, debería ser distinguida de los mismos. Opera como una condición determinante, pero una condición al fin.

¿Cómo analiza esta cuestión O'Donnell? Tomemos un párrafo del eminente politólogo:

Si aceptamos que es erróneo reducir el estado a sus burocracias y, en consecuencia, tender a ver sus relaciones con la sociedad como de suma cero, nos damos cuenta de que, más allá del tamaño de sus burocracias, *un estado fuerte está entrelazado densamente con la sociedad a través de la efectividad de su legalidad y la eficacia de burocracias que operan regularmente para respaldar e implementar esa legalidad*. Ese tipo de estado genera y garantiza el bien público de un orden social razonablemente predecible, tanto por su reproducción habitualmente presupuesta por la expectativa de cumplimiento de los derechos y obligaciones que sanciona. Un estado como éste tiene un poder infraestructural significativo, en el sentido de que tiende a medir alto en sus cuatro dimensiones; en consecuencia, sus políticas así como su misma existencia suelen ser normal y ampliamente aceptadas (O'Donnell, 2010: 159, énfasis propio).

Esta aproximación ofrece sugerencias para el debate actual sobre capacidad estatal. En realidad, la fuerza del estado tal como está definida por O'Donnell en este texto y la capacidad estatal, definida como aptitud o como condición (Bertranou, 2013), están en planos analíticos diferentes: en un caso (fuerza) se trata de un resultado (sobre todo, la efectividad o no de la ley); en el otro como se dijo, es una condición. Existe de todas maneras, una estrecha vinculación entre estos distintos conceptos y sus acepciones.

O'Donnell afirma (2010) que implementar derechos requiere complejos mecanismos institucionales, los cuales requieren de dinero y personal adecuadamente calificado y motivado. Por lo tanto, no sólo por parcialidad o negligencia algunos derechos no son sancionados o implementados plenamente. Es necesario desarrollar estos mecanismos institucionales que frecuentemente pueden encuadrarse bajo el concepto de capacidad estatal. En este sentido, la capacidad estatal (fundamentalmente ligada a la capacidad operativa de su componente burocrático) *es determinante para la efectividad de la ley*.

El estado fuerte de O'Donnell es un estado que tiene capacidad operativa y puede garantizar a través de la misma, la efectividad del marco legal que lo constituye. Un estado fuerte no sólo tiene poder infraestructural (en el sentido de Mann), sino también fuertes dosis de poder despótico o unilateral, lo cual no significa que se expresa necesariamente de manera autoritaria (y menos aún en una democracia).

Más allá de la diferencia de planos analíticos, O'Donnell vincula la capacidad estatal (como atributos burocráticos y políticos del estado) con la fuerza en un sentido final, vale decir, en el sentido del efectivo cumplimiento de la ley. Nuevamente se enfatiza que un aporte distintivo del autor al campo de las ciencias políticas y administrativas es la necesidad de reconocer las manifestaciones efectivas del papel del estado, en la interfaz entre los agentes estatales y los ciudadanos, mediada por un orden legal que asigna derechos y recursos de manera diferenciada.

En ese sentido, los estudios de capacidad estatal que sólo se justifican desde el punto de vista del repertorio de constituciones y medios estatales, le extraen a la reflexión política e institucional una dimensión clave como es la de indagar las formas a partir de las cuales el estado modela efectivamente las relaciones sociales y construye eventualmente una sociedad democrática.

7. Breve cierre

Quizás el último párrafo nos permita realizar un cierre a estas reflexiones. Más allá de los enfoques y perspectivas analíticas en el estudio del estado, es imprescindible que quienes estudian y trabajan sobre la ‘fontanería del estado’ (sus regulaciones, prácticas e insumos), discutan *para qué* el estado se dota de capacidades y recursos. Los análisis técnicos, políticos y administrativos sobre el estado en tanto aparato burocrático, deben discutir de manera explícita distintas cuestiones: cómo se manifiesta en la realidad concreta y ante los ciudadanos ese aparato burocrático, qué resultados en términos de ciudadanía produce y cuál es su mérito en términos de estado democrático.

Pero además de eso, no sólo es importante la descripción del estado y en especial, del estado democrático, con sus atributos y manifestaciones. La aspiración permanente en O’Donnell, es la construcción en el plano institucional y en el plano de las interacciones cotidianas, de una sociedad democrática. A esto nos convoca de manera permanente su obra y su trayectoria personal.



Referencias

1. Agradezco los comentarios y sugerencias de Gabriela Ippolito-O’Donnell y de un/una lector/a anónimo/a de la Revista Temas y Debates.
2. La versión en español se publicó en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, N° 130, 1993 y fue reimpressa por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en una compilación reciente (JGM, 2007). Me remitiré a esta última edición para las referencias de las páginas. La versión mimeografiada en inglés se titulaba: “*On the State, various crises, and problematic democratizations*”.
3. La versión en inglés decía: ‘*The State is that aspect of social relations that establishes a certain order*’.
4. En esta línea de análisis sobre el carácter democrático del estado (y no sólo del régimen político) podemos encontrar el trabajo de Osvaldo Iazzetta (2007).
5. Más allá de las asociaciones conceptuales, no hay referencia a Mann en el trabajo de 1993, como sí lo hay más adelante (O’Donnell, 2007: 47). Agradezco al o a la lectora anónima por esta observación.
6. Por ejemplo, de los trabajos de Christopher Hood sobre las *Herramientas del Gobierno* (Hood, 1983).
7. Nombre de fantasía que los autores utilizan para referirse al distrito del conurbano en donde realizan el estudio de campo.
8. Agradezco a Gabriela Ippolito-O’Donnell por este recordatorio.
9. O’Donnell distingue entre tamaño y fuerza del estado, de manera muy similar a la distinción que unos años después hará Fukuyama (2004) entre alcance y fuerza.
10. Recojo aquí una reflexión de Marcelo Leiras en el panel de Homenaje a Guillermo O’Donnell en el Congreso del CLAD de 2012 en Cartagena, acerca de la capacidad de O’Donnell para ‘nombrar’ objetos de investigación.

Bibliografía

- J. AUYERO y M. F. BERTI (2013), *La violencia en los márgenes*, Buenos Aires, Katz Editores.
- J. BERTRANOU (2013), *Capacidad estatal: aportes al debate conceptual*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- D. DEWEY (2012), “The making of hybrid stateness: Sources of police performance in the Conurbano”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol 32 (3), 659-672, Santiago de Chile.

- F. FUKUYAMA (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- H. HELLER (2007 [1934]), *Teoría del Estado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- C. HOOD (1983), *The Tools of Government*, Londres, McMillan.
- O. IAZZETTA (2007), *Democracias en busca de estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2007), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, JGM, Buenos Aires.
- M. MANN (1991), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid.
- M. MANN (1997), *Las fuentes del poder social II*, Madrid, Alianza Editorial.
- J. MIGDAL (1989), *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- J. MIGDAL (2011), *Estados débiles. Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- G. O’DONNELL (2008 [1977]), “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo Editores.
- G. O’DONNELL (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico*, vol. 33 N° 130, reeditado en JGM (2007).
- G. O’DONNELL (2001), “Democracy, Law and Comparative Politics”, en *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol. 36 (1).
- G. O’DONNELL (2002), “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en J. MÉNDEZ, G. O’DONNELL y P. PINHEIRO (Comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- G. O’DONNELL (2007), “Hacia un estado de y para la democracia”, en PNUD, *Democracia/Estado/ Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD.
- G. O’DONNELL (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, Octubre, Caracas.
- G. O’DONNELL (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- H. SOIFER y M. VOMHAU (2008), “Unpacking the Strength of the State: the Utility of State Infrastructural Power”, en *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 43.
- M. WEBER (1944), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Recibido: 30/09/14. Aceptado: 10/12/14.

Julián Bertranou, “Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O’Donnell”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 33-51.

O conteúdo da globalização para os latino-americanos: uma análise a partir da Pesquisa Mundial de Valores - WVS

The content of gobalization for Latin Americans: an analysis from the world values surveyworld survey

Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski y Daniel Capistrano

Henrique Carlos de Oliveira de Castro es investigador en el Consejo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq II) y profesor del Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e do curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: hcocastro@gmail.com

Sonia Ranincheski es profesora del Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos e do curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: ranincheski.s@gmail.com

Daniel Capistrano es investigador en el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), Brasil.
E-mail: danielcapistrano@gmail.com

resumo

O presente artigo compara as visões e valores políticos dos latino-americanos sobre temas que podem ser considerados como temas da globalização e os analisa considerando que a globalização engendra processos em movimento e tensões entre culturas diferentes que se relacionam direta ou indiretamente. Trabalha com a hipótese de que as populações latino-americanas inseridas como parte de um mundo global, apresentam diversidade de sentimento de comunidade local e nacional indicando a pertinência para se discutir em quais condições podemos pensar em probabilidades de predomínio de valores mundiais. Para esta discussão teórico empírica utilizamos dados da Pesquisa Mundial de Valores, conhecida como WVS, que vem realizando pesquisas em países na América Latina nas últimas décadas, proporcionando aos pesquisadores possibilidade de comparação longitudinal. Para tanto, o artigo apresenta uma discussão sobre os conceitos de globalização e o seu contraponto denominado de glocalização.

palavras chave

globalização / glocalização / Pesquisa Mundial de Valores / América latina

summary

The main goal of this paper is to compare political values and points of view of the Latin Americans citizens on issues related to globalization. The paper assumes that the sense of local and national feelings of the Latin American societies are quite different; it is relevant therefore to understand in what conditions it is possible to talk about the predominance of global values. In order to do that, we have conducted a longitudinal study using empirical data from the World Values Survey in several Latin American countries. The theoretical discussion used the concepts of globalization and “glocalization”.

keywords

Globalization / glocalization / World Values Survey / Latin America

Introdução

A globalização é a chave para entender a atual estrutura da sociedade mundial ou é a estrutura da sociedade que explica a globalização? As mudanças globais afetam os valores e crenças regionais ou as reações destes valores e crenças regionais se mantêm acesas, mostrando as contradições do sistema capitalista que não completou a sua hegemonia mundial? Os valores e crenças nacionais estão sendo afetados pela globalização ou esta é afetada por aqueles?

Esta relação entre globalização e valores e crenças políticas regionais é o tema deste artigo. Procuramos discutir a globalização como um processo múltiplo e sobre o qual há um grande debate e uma imensa literatura. A diversidade dessa literatura, porém, tem se concentrado às questões econômicas muito embora os aspectos da política e da cultura são recorrentemente debatidos por autores que têm refletido sobre o processo de globalização e as decorrências na sociedade do século XXI (Sen, 2004, 2005, 2008; Bauman, 1998, 2000; Beck, 1998 a; 1998 b; Giddens, 2000; Castells, 1997; Robertson, 1992; Sassen, 2007; Inglehart, 2009).

Se o processo de globalização econômica e financeiro tem sido levantado como um dos fenômenos consideráveis no atual sistema capitalista, com regras cada vez mais uniformes mundialmente, talvez seja cedo para afirmar que este processo ocasionará o surgimento de uma mesma cultura mundial. Autores defendem a existência de padrões culturais da modernidade e da pós – modernidade considerando as condições sociais de vida das populações, isto é, crenças e atitudes diferentes entre as populações de níveis diferentes de pobreza e riqueza como apresentaremos adiante (Inglehart, 2009). Outros autores afirmam a importância dos valores nas relações internacionais, nas negociações comerciais internacionais, indicando que a cultura é um dos fatores importantes nas negociações de cross-country, por exemplo (Salacuse, 2005). Ou ainda, há os que defendem a possibilidade de dimensões culturais de análise para o Ocidente e o Oriente. Recentemente em um artigo polêmico, Michael Minkov e Geert Hofstede (2011) escreveram que, replicando dimensões de valores chineses em variáveis presentes na pesquisa mundial de valores, tendo como base pesquisas com valores chineses, seria possível afirmar que instrumentos de pesquisa chineses e ocidentais podem produzir dimensões semelhantes de cultura.

O presente artigo compara as visões e valores políticos dos latino-americanos, considerando que a globalização engendra processos em movimento e tensões entre culturas diferentes que se relacionam direta ou indiretamente. Trabalhamos com a hipótese de que as populações latino-americanas inseridas como parte de um mundo global, apresentam diversidade de sentimento de comunidade local e nacional indicando a pertinência para se discutir em quais condições podemos pensar em probabilidades de predomínio de valores mundiais. Para esta discussão teórico empírica utilizamos dados da Pesquisa Mundial de Valores, conhecida como WVS, que vem realizando pesquisas em países na América latina nas últimas décadas, proporcionando aos pesquisadores possibilidade de comparação longitudinal.

Assim, primeiramente discutimos os conceitos de globalização e o seu contraponto denominado de glocalização, em seguida apresentamos a teoria da moder-

nidade que está subjacente às dimensões de análises presentes no instrumento de investigação da Pesquisa Mundial de Valores bem como apresentamos os aspectos metodológicos desta Pesquisa Mundial de Valores para analisar a possibilidade de se verificar empiricamente a relação dialética entre a globalização e o seu contrário –a cultura política local– usando o recurso heurístico da comparação.

1. A globalização e os valores culturais

A globalização pode ser entendida como um fenômeno qualitativamente novo que se tornou possível a partir da coincidência no tempo de três processos interdependentes com a sua lógica interna: a crise e a queda do socialismo real, o desenvolvimento vertiginoso das novas tecnologias de informação e comunicação (a chamada era da informação) e o neoliberalismo (Segrera, 2003). Embora tenham sido processos originados nas fronteiras nacionais, o mundo reagiu e reage de maneira diferente segundo as condições sócio estruturais e culturais. A relação é, portanto, de interdependência entre o que se processa nos níveis locais e a esfera global em termos da ação e do pensamento, aqui entendidos como atitudes (ação) e os valores e crenças culturais (pensamento). Sendo assim, a globalização enseja o uso da dimensão diferenciada de tempo, isto é, longa ou curta duração. Em outras palavras, se cada local possui suas idiossincrasias, há a possibilidade de iguais ações econômicas ou políticas ocorrerem em locais diferentes e em períodos históricos igualmente diferentes (Arrighi, 2003). A questão de fundo, portanto é: se é a dinâmica da globalização que mantém algumas das características do capitalismo (tais como a exploração e as desigualdades sociais) ou se estas características, por sua manutenção, explicam a necessidade de uma mundialização do sistema (Castells, 2007).

Inglehart, o autor e criador da Pesquisa Mundial de Valores –base empírica usada neste artigo– trata desta questão indiretamente. Ele divide o globo em culturas diferentes de acordo com a presença de valores tradicionais ou modernos e argumenta que o desenvolvimento da sociedade mudaria a atenção das pessoas de preocupações físicas e econômicas aos interesses mais pessoais, como a auto-expressão e de bem-estar subjetivo Inglehart e Baker (2000). Por exemplo, eles descobriram que as pessoas de países com maior PIB per capita tendem a ser mais seculares e mais auto-expressivas. Outros autores além de tratar dos valores culturais como possibilidade global e convergente, investigam se a alteração no desenvolvimento social afeta a mudança cultural do secularismo (Li e Bond, 2010).

A importância do pensamento em relação à globalização também é considerada relevante para economistas como Joseph Stiglitz.¹ O autor defende que este processo de globalização poderia ser apontado como mistificador de um mundo midiático, virtual, instantâneo e necessita urgentemente de reformas no sistema mundial, nas regras e na mentalidade de relações econômicas, do comércio internacional, dos monopólios multinacionais e nas esferas morais, controle de corrupção e democratização do sistema mundial (Stiglitz, 2007).

Assim, se a globalização está gerando desafios que ultrapassam os limites dos Estados nacionais, autores defendem a necessidade de novas formas de abordar

os problemas em uma escala global e comparativa. Uma destas novas formas de acercar-se aos efeitos da globalização nos indivíduos e nas estruturas sociais é o conceito de glocalização.

Tem-se sido atribuído a Roland Robertson (1992: 174) a autoria do conceito de glocalização, como admite Ulrich Beck (2008), um dos difusores do termo² (Beck, 2008). Robertson, por sua vez, expõe a sua inspiração para o termo cunhado por ele,

A própria formulação, aparentemente feita no Japão, de um termo como “glocalizar” (de “dochakuka”, que, grosso modo, significa “localização global”) é talvez o melhor exemplo disso. O termo “glocalizar” foi desenvolvido com referência às questões de marketing, na medida que o Japão tornou-se mais preocupado e, ao mesmo tempo, bem sucedido na economia global; em oposição ao background [...] de muita experiência com o problema geral da relação entre o universal e o particular (Robertson, 1992:174).³

Em outro trecho da mesma obra, Robertson, ao discutir a relação entre as variáveis económicas inerentes ao capitalismo e as diferenças culturais, afirma que

Meu ponto principal aqui é enfatizar o fato de que, tanto na América do Norte e Europa, e, de uma forma menos clara, na Ásia, fatores extra-econômicos e econômicos estão interligados com a tendência para a multiculturalidade e polietnicidade dentro das nações e 'mega-nações'. Mais especificamente, muitos, se não a maioria, das sociedades e regiões estão sujeitas a transversal e muitas vezes eixos "contraditórias" de etnia e raça, os eixos que definem a dimensão e do alcance dos espaços mundiais que tais sociedades e regiões cada vez mais se tornam. Este processo global está consolidada em muitas partes do mundo pela tendência do capitalismo global, dentro do contexto de uma vasta cultura de consumo (Featherstone, 1991a; Sklair, 1991), para participar do que é chamado por nomes como glocal, multicultural ou micro-marketing.⁴

Ambos autores pensam para além da perspectiva económica e buscam o entrelaçamento com a dimensão cultural, servindo o termo para pensar em que medida poderíamos pensar o indivíduo, grupo, divisão, unidade, organização ou comunidade que está disposta e é capaz de “pensar globalmente e atuar localmente”, isto é, supõe que em um mundo global, no qual se observa uma progressiva supressão das fronteiras a nível económico, no campo da política e do social, por outro lado, vemos um crescimento de movimentos sociais em defesa das culturas locais e regionais. As mudanças políticas que estão em curso na Bolívia é um exemplo deste processo, haja vista as modificações inclusive no âmbito das grandes questões como a definição de propriedade privada.

A relação do Estado-sociedade implica considerar outros temas que anteriormente estavam circunscritos a determinadas área do globo como era o caso da defesa do meio ambiente. As sociedades ricas apresentavam melhores condições de pensar nestes assuntos dado o carácter social menos perverso do capitalismo enquanto que populações de países pobres não tinham condições de entender sequer

a mensagem da defesa ambiental. Aliás, este é a tese de Inglehart. Atualmente, o mundo discute as condições em que a natureza se encontra e os efeitos sobre a existência real do planeta e as condições de vidas das pessoas. Da mesma forma a questão da produção da vida material tem sido incorporado ao debate da globalização pela aparente racionalidade do sistema que afetaria indiscriminadamente homens e mulheres do mundo inteiro levando a individualizar a culpa pela falta de trabalho e a procurar solução igualmente individual nos processos migratórios –outro tema que se mundializou.

Para aprofundar os efeitos dos processos globais e da estrutura social Goldthorpe sugere relacionar a visão sobre o processo global por parte das pessoas com a sua situação individual no mercado de trabalho, nível salarial, segurança no emprego e perspectiva de progresso, destacando-se as recompensas materiais e os temas vitais como moradia, alimentação e saúde. Para o autor a situação laboral centra-se em questões de controle, de poder e na autoridade dentro do emprego e afeta o indivíduo no seu grau de autonomia no seu lugar de trabalho e o conjunto das relações de controle que atuam no empregado (Goldthorpe, 2012). Outro componente como a classe social contribui para compreender que os valores e crenças que aparentemente se mostram individuais e não comparáveis podem ser recorrentes nas diferentes nas sociedades. Tanto Goldthorpe quanto Inglehart, embora partindo de uma visão teórica diversa, se baseiam nas condições materiais dos indivíduos para analisar os valores encontrados em diferentes sociedades.

2. A Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Survey*): história e metodologia

A pesquisa Mundial de Valores –*World Values Survey*– é fruto de uma iniciativa acadêmica que investiga mudanças culturais na segunda metade do século XX em mais de 70 países. É um projeto que possibilita a comparação de características culturais de diversas sociedades desde a década de 1970 e contribui dentre outros campos, para o debate sobre a relação entre desenvolvimento econômico e mudanças culturais, para o acompanhamento longitudinal de visões sobre as mudanças em curso e ampliar o conhecimento de diferentes áreas do planeta antes de acesso limitado a pesquisadores da região.

Iniciada na lógica da pesquisa comparativa entre países e no acompanhamento longitudinal –de investigar diferentes momentos históricos– a pesquisa está fortemente ligada ao arcabouço teórico e conceitual da teoria de mudança de valores e pós-materialismo desenvolvida pelo cientista político norte-americano Ronald Inglehart. No entanto, essa forte ligação a uma perspectiva teórica não impede que seus dados possam ser úteis para pesquisas que não usem o mesmo referencial teórico. Um dos exemplos destacados é o uso de dados da Pesquisa Mundial de Valores –WVS– por Robert Putnam (1995) para estudar os níveis de capital social e as razões da queda de níveis de confiança interpessoal entre os americanos a partir dos anos 90 do século passado. A conclusão de Putnam seria a de que o capital social nos Estados Unidos sob a forma de associações cívicas erodiu significativamente ao longo da última geração (anos 90).⁵

Outro destaque desta pesquisa Mundial de Valores, no entanto, é a disponibilidade de acesso aos dados o que permite a qualquer pesquisador fazer suas análises estando ou não alinhados ao marco teórico do grupo de pesquisa. A WVS representa assim mais uma iniciativa que possibilita viabilizar trabalhos, pesquisas de cunho coletivo, assim como ocorre em outras áreas em que grupos de pesquisa como o projeto Manhattan⁶, o projeto Genoma⁷, são construídos para pesquisar assuntos tão complexos e que extrapolam as capacidades individuais. Acreditamos que as dificuldades são reais quando pesquisadores de visões e perspectivas diversas tratam de dialogar, mas não são impossíveis de serem superadas.

A pesquisa WVS por abranger diversas áreas geográficas do Ocidente ao Oriente proporciona os estudos sobre as diferentes culturas e mesmo comparações entre elas. Igualmente facilita a discussão, já tradicional em ciências sociais, sobre os limites, as fronteiras reais, do desenvolvimento nacional e as influências exógenas. Considerando o contexto atual de globalização e os resultados encontrados em diferentes períodos históricos da realização da pesquisa, é possível acompanhar os processos de constituição, permanências e mesmo alterações da cultura, crenças e motivações individuais para a ação social, da instância local a mundial.

Pesquisas quantitativas tipo *survey* se servem de números e de métodos estatísticos, baseiam-se em medidas numéricas de certos aspectos de fenômenos, parte de casos concretos para chegar a uma descrição geral ou para comprovar hipóteses causais e busca a medida e análises que outros investigadores podem reproduzir facilmente (King; Keohane; Verba, 1994: 1-33). Tais pesquisas realizadas em grande escala podem resolver os problemas sobre a continuidade dessas pesquisas, uma vez que apresentam custos altos tanto do ponto de vista financeiro quanto do empenho de recursos humanos. Considerando a finalidade de se captar mudanças de longa duração, esse último aspecto impõe limites importantes sobre o alcance de seus resultados.

Para uma melhor compreensão sobre o alcance, abrangência e possibilidades de estudos a partir dos dados da Pesquisa Mundial de Valores, a WVS, apresentamos resultados observados nas pesquisas realizadas no Brasil a partir de uma perspectiva comparada. Para tanto, porém, primeiramente apresentamos alguns aspectos teóricos que orientam a construção do questionário da pesquisa, em segundo momento, nos deteremos especificamente sobre o histórico da pesquisa e analisaremos seus resultados com ênfase no caso brasileiro.

2.1. A base teórica da Pesquisa Mundial de Valores

A origem das dimensões, variáveis e questões encontradas no questionário da pesquisa Mundial de Valores está ligada à teoria da modernização e do pós-materialismo construída por Ronald Inglehart cujas bases sugerem que fenômenos como o crescimento do setor de serviços, a melhoria na qualidade de vida e o aumento das oportunidades educacionais, presentes nas sociedades industriais avançadas ou pós-industriais, têm levado a uma gradual transformação na atividade política em democracias do Ocidente (Norris, 2002). Inglehart, influenciados pelas tradicionais polêmicas - se a mudança socioeconômica segue pautas coerentes e

relativamente previsíveis; as mudanças nas relações econômicas são derivadas dos valores, das crenças, das formas de ver o mundo; ou se o pensamento é consequência das mudanças, das alterações das relações econômicas –busca analisar em conjunto o papel da cultura e do econômico.

Desde a década de 1970, Inglehart observa o surgimento de uma sociedade predominantemente pós-materialista, baseada em valores como a participação, qualidade de vida e auto-expressão, enquanto valores materialistas, como segurança física e econômica, enfraquecem nas gerações mais recentes. Esta transformação nos sistemas de valores básicos estaria se dando em decorrência de algumas modificações no nível do sistema mundial. Está subjacente à teoria do pós-materialismo construída por Inglehart seria uma espécie de hierarquia de necessidades específicas aplicável a todo ser humano e, dentre estas, as mais básicas, fisiológicas como o acesso à água, ao alimento e ao sono, passando pelas necessidades de segurança física e econômica até chegar nas prioridades sociais na busca por associação, participação e afetividade por meio do envolvimento com outros seres humanos. As duas últimas etapas seriam as necessidades de “estima” –reconhecimento, respeito, afirmação perante os outros– e as de “atualização” que requerem o desenvolvimento máximo do potencial humano envolvendo habilidades, criatividade, talento.

A tese é polêmica e está apoiada na articulação de duas hipóteses básicas para explicar esta mudança, a saber:

i) Hipótese da escassez (*scarcity hypothesis*): Muito cara à Escola Clássica da Economia, defende que as prioridades da ação humana são resultado do ambiente sócio-econômico vigente em que é dada grande valoração subjetiva a coisas e aspectos da realidade que são pouco presentes, ou seja, encontram-se em escassez.

ii) Hipótese da socialização (*socialization hypothesis*): Defende que grande parte dos valores básicos de um indivíduo derivam das condições presentes em seu período de formação, anterior a idade adulta.

Em suma, se a pesquisa Mundial de Valores foi planejada e é executada para testar a hipótese da mudança de valores, como afirma Inglehart (1998: 3): “As pesquisas mundiais de valores (WVS) exploram a hipótese de que as mudanças nos sistemas de crenças de massas têm consequências sociais, políticas e econômicas importantes”, esta pesquisa proporciona outras análises a partir de seus resultados, haja vista a qualidade e a diversidade das dimensões e perguntas presentes no questionário.

2.2. A história e o desenho amostral da pesquisa O World Values Survey

Na década de 1970 o debate se baseava na possibilidade de mudanças de valores entre gerações diferentes. Partindo da premissa de que os mais velhos apresentavam valores “aquisitivos” (*acquisitives*) ligados a prioridades de aquisição ou retenção de bens econômicos; e os mais novos costumavam a apresentar valores “pós-burgueses” (*post-bourgeois*), que seriam valores mais ligados a necessidades intelectuais, ideacionais e estéticas. Ronald Inglehart buscou mensurar mudança

por meio da questão que visava captar o que seria mais desejável para os indivíduos (Inglehart, 1971: 994) oferecendo como opção a manutenção da ordem no país, da participação nas decisões políticas importantes, combater o aumento dos preços e proteger a liberdade de expressão.⁸ A hipótese da pesquisa era a de mudança inter-geracional. Esta mudança inter-geracional, levaria Inglehart (1977 *apud* McLarney e Chung, 1999) a afirmar, seis anos depois que “Os valores de públicos ocidentais têm mudado de uma esmagadora ênfase no bem-estar material e segurança física para maior ênfase na qualidade de vida...”. Em outras palavras, esta mudança de valores seria a demonstração empírica da transformação dos valores predominantes em direção a valores pós-burgueses em sociedades industriais avançadas.

Este trabalho culminou com a realização do *European Values Survey (EVS)* no começo da década de 1980. Este *survey* expandiu-se para outros países fora da Europa e foi realizado até o ano de 1985 com o mesmo instrumento – questionário. O projeto Pesquisa Mundial de Valores –WVS– que nascera do *European Values Survey* passou a tomar proporções mundiais e hoje é realizado periodicamente em mais de 60 países dos cinco continentes habitados que, somados, representam cerca de 80% da população mundial.

As pesquisas começaram em 1981 e já foram realizadas seis ondas, como indicado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1
Número da onda da pesquisa por período realizado

Número da onda/ pesquisa	Ano – intervalo de realização
1	1981-1984
2	1990-1994
3	1995-1998
4	1999-2004
5	2005-2009
6	2010-2014

Fonte: WVS, 2014.

Poucas modificações substanciais foram impostas a forma de se mensurar o pós-materialismo de lá para cá. Uma década depois, questionários mais elaborados foram aplicados em mais países da Europa e atualmente, 2014, com a aplicação da sexta onda do WVS, a discussão se mantém, muito embora, novas questões semelhantes foram incluídas com o objetivo de balizar os resultados.

2.3. A pesquisa Mundial de Valores de valores realizada no Brasil em 2014

Para o conhecimento sobre a Pesquisa Mundial de Valores –origem dos nossos dados para discussão empírica deste artigo– expomos como foi a aplicação em 2014 da Pesquisa Mundial de Valores no Brasil, chamada de sexta onda. Esta pesquisa repetiu o mesmo questionário de 180 variáveis que foi aplicado em outros países latino-americanos.

No Brasil, a pesquisa utilizou uma amostra probabilística completa em três etapas:

1. A seleção é aleatória e possui 150 clusters (o Brasil está dividido em vários grupos usados no censo, e isso é chamado de setores censitários), incluindo as zonas urbanas e rurais.

2. A seleção de habitações em cada setor censitário. Foi com base em critérios de localização estabelecidos no setor censitário. Com base na descrição do setor, um ponto de partida (uma rua, avenida, etc.) é selecionado aleatoriamente. A partir desse ponto, o entrevistador irá selecionar uma habitação em X/10, onde X é o número de domicílios por setor.

3. A escolha da pessoa a ser entrevistada na habitação foi feita a partir da pessoa com o aniversário mais próximo do dia da primeira visita bem-sucedida. A seleção da pessoa deve incluir todos os residentes da habitação, mas os clientes ou residentes temporários. Se a pessoa selecionada não está lá, a entrevista deve ser agendada para outro dia e hora. O entrevistador deve voltar para cada habitação até três vezes, a fim de fazer a entrevista. No caso, ele / ela não é bem-sucedida até o terceiro, ele / ela deve substituir a habitação para outra, seguindo os mesmos critérios.

O erro máximo estimado da amostra é de 2,6%, considerando-se a estimativa de proporção (0,5). O número N. dos entrevistados foi de 1.487 pessoas.⁹ O idioma da pesquisa foi o português do Brasil. Pela primeira vez no Brasil os dados foram coletados com o uso de *tablets* (*app Android* especialmente desenvolvido para esta pesquisa).

Os entrevistadores trabalharam com setores censitários. Dentro de cada setor foram selecionados aleatoriamente 10 domicílios. Esses domicílios estavam espalhados pelo setor, ou seja, não houve concentração de domicílios em uma avenida ou rua. As entrevistas foram domiciliares e presenciais, realizadas com uma pessoa de 18 anos ou mais de idade que fosse moradora do domicílio e alfabetizada. A entrevista foi realizada com o morador cuja data de aniversário era a mais próxima, a partir da data da entrevista. Quando o morador selecionado não sabia ler, outro morador foi escolhido pelo mesmo critério, da próxima data de aniversário.

A substituição do respondente só foi permitida no caso do primeiro morador selecionado ser analfabeto. Foram feitas, no mínimo, três tentativas para encontrar o morador selecionado para a pesquisa. Quando o entrevistado não foi encontrado ou houve recusa para conceder a entrevista ou ainda se ele estava indisponível na terceira tentativa foi feita substituição da residência. Com o objetivo de manter as características demográficas da amostra, que só pode ser representativa no caso da seleção aleatória, ao entrevistador não foi facultado à possibilidade de entrevistar o morador que se mostrasse mais disponível. O trabalho de campo foi supervisionado por telefone em cerca de 20% das entrevistas prontas. Quando foi identificada alguma informação discrepante no material de algum entrevistador houve aumento do percentual de questionários supervisionados deste e, quando necessário, foi solicitada a correção do material ou realização de nova entrevista.

De modo geral, a receptividade dos moradores é boa. No entanto, se nas últimas ondas os entrevistados se sentiam prestigiados ao serem selecionados para a entrevista, principalmente aqueles que são moradores de regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos do Brasil, nesta onda de 2014 notamos maior resistência. Isto se passou provavelmente pela conjuntura de aumento da violência urbana nas grandes e pequenas localidades. A violência é um fenômeno que tem se destacado e a pesquisa apurou que esse é um dos principais problemas que o Brasil enfrenta atualmente. A discussão sobre esse tema, é preciso destacar, cresceu enormemente tanto no âmbito das pesquisas acadêmicas quanto no debate político social. Se considerarmos os últimos dados de crescimento econômico do continente latino-americano a relação da realidade material e a produção da violência parece não fazer sentido e o valor da vida para numerosos indivíduos tem se alterado para a noção de viva presente, o aqui e o agora. Aliás, esse seria mais um tema importante para se discutir tomando como base a questão da globalização.

3. Globalização e os valores latino-americanos em comparação

Se a realidade é diferente da realidade pensada, o que as pessoas pensam mesmo que distorcidamente tem sua relevância para entendermos o processo de produção da vida em escala individual e global. Mesmo que não possamos identificar a relação mesma de ação e pensamento, pensamento e ação, sabemos que as percepções dos indivíduos sobre a realidade o anima a agir. É com base nesta precisa que tem relevância nos perguntarmos como se expressam os latino-americanos com relação a determinadas categorias que podemos inserir no debate da globalização ou da glocalização como a percepção sobre o mundo do trabalho; defesa ambiental; o sentimento de pertencimento a uma comunidade, a um país, ao continente latino-americano; e a relação com estrangeiro.

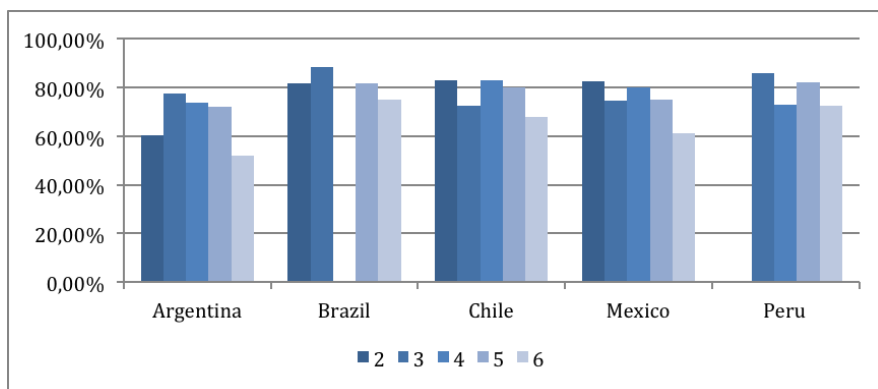
3.1. O mundo do trabalho, a defesa do emprego e a relação com a imigração

As mudanças produtivas têm afetado não só as condições de trabalho, os direitos trabalhistas adquiridos em anos de lutas sindicais, mas também na diminuição de postos de trabalho em escala universal (Antunes, 1999; Scott, 1997). Durante as

mais de três décadas da pesquisa mundial de valores, a sociedade latino-americana em geral e os trabalhadores em especial enfrentaram conjunturas difíceis de desemprego, subemprego, aumento da terceirização, pressões para acabar com as legislações trabalhistas conquistadas. Assim, se as mudanças no mundo do trabalho incidem nas percepções pessoais de maneira não linear, a globalização pode ser uma categoria que influencia na percepção individual sobre os responsáveis pelas crises no mundo do trabalho. A globalização dilui a relação social direta, isto é, a relação produtiva de trabalhador direto com o seu patrão. Em outras palavras, na visão do trabalhador, o desemprego poderia ser motivado pela globalização retirando, eventualmente, a responsabilidade do empregador.

Analizamos aqui a relação entre desemprego local e o valor de solidariedade entre as pessoas de outros países. Argentinos, brasileiros, chilenos, mexicanos e peruanos quando questionados se em tempos de falta de empregos, os empregadores deveriam dar prioridade para as pessoas do seu país e não para os imigrantes, como se nota no Gráfico 1, é alto o índice daqueles que indicam que em primeiro lugar os trabalhadores do país devem ser levados em consideração.

Gráfico 1
Percentual da população que concorda que “em tempos de desemprego, os empregadores deveriam dar preferência às pessoas de seu país em lugar dos imigrantes” em 1990/1995/1999/2005/2014



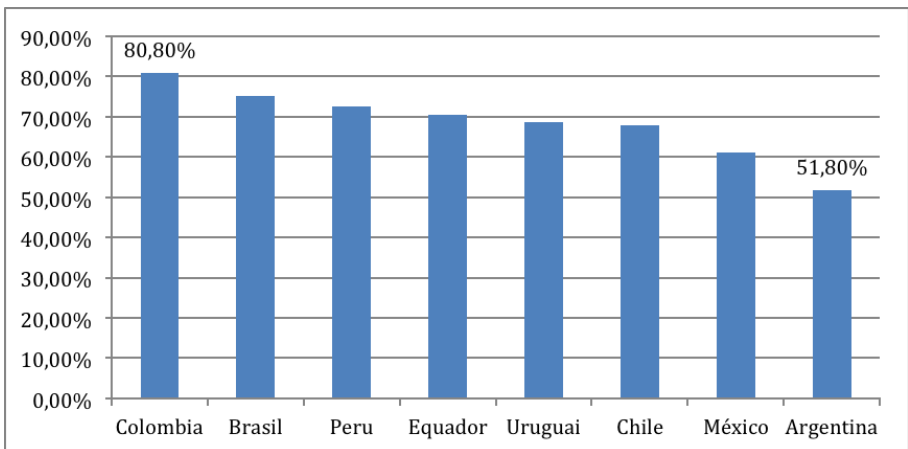
Fonte: WVS, 2014. A numeração 2, 3, 4, 5 e 6 correspondem respectivamente às pesquisas realizadas em 1990, 1995, 1999, 2005, 2014.

Levando em consideração que os países selecionados no Gráfico 1 são economias industrializadas ou semi-industrializadas, os resultados estão indicando que há uma realidade de defesa do emprego nas sociedades nacionais mesmo que para isso signifique desempregar aquelas pessoas que chegam aos seus países e, pela condição de imigrantes, apresentam mais dificuldade de conseguir emprego e mesmo mais precariedade no trabalho. Mesmo se consideramos que há uma di-

minuição na proporção da população que concorda que em primeiro lugar devem estar os trabalhadores do seu país entre os anos de 2010/2014, a solidariedade entre os trabalhadores ainda se mostra problemática e que influi na possibilidade de uma organização sindical internacional. Sobre a questão sindical, aliás, pesquisas tem indicado a tendência à diminuição de confiança nos sindicatos, resultado já esperado, considerando que as instituições políticas em geral estão em declínio (Ranincheski e Castro, 2012; Ranincheski, Castro y Capistrano, 2009), indicando paradoxalmente a globalização do sentimento de não confiança nos sindicatos.

No entanto, se olharmos no Gráfico 2 os resultados de outros países como a Colômbia, o Equador, o Uruguai, notamos que há sociedades sensíveis aos imigrantes mesmo em situações referentes à defesa do emprego como é o caso da Argentina e do México. É curioso notar que os argentinos possuem uma taxa menor do que os uruguaios dada a excepcionalidade uruguaia em relação ao alto grau de crenças nas instituições políticas e na democracia. Cabe sinalizar que em todos os países presentes no Gráfico 2, há um considerável crescimento econômico das economias nacionais. A Colômbia, por exemplo, é um país que vem apresentando em média um crescimento econômico de 5% e, mesmo assim, 80% dos entrevistados concordam que primeiro devem vir os trabalhadores colombianos.

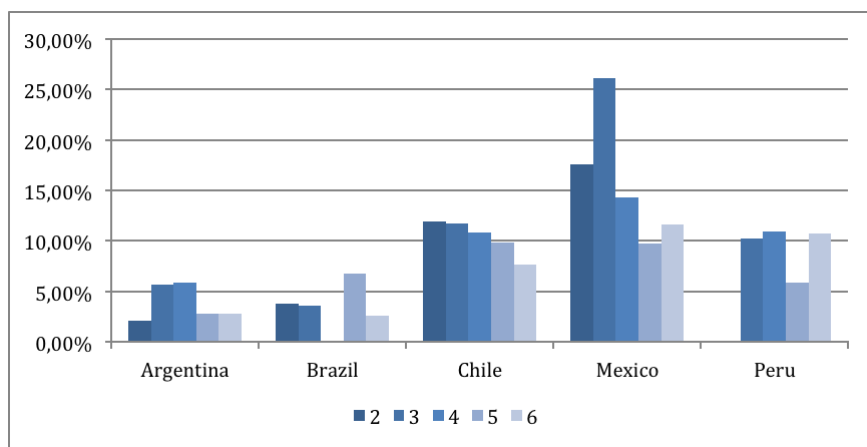
Gráfico 2
Percentual da população que concorda que “em tempos de desemprego, os empregadores deveriam dar preferência às pessoas de seu país em lugar dos imigrantes” em 2010/2014, 6ª onda



Fonte: WVS, 2014.

Buscamos verificar se há alguma relação entre estas variáveis imigração e emprego em função do aumento do fluxo migratório mundial considerado um fenômeno deste século XXI. Em síntese, salvo aqueles refugiados de guerra, a imigração tem sido explicada pela busca de trabalho. E, neste aspecto, faz sentido medir o sentimento nacional em relação ao estrangeiro. Quando os entrevistados da pesquisa são questionados sobre quais grupos sociais eles não gostariam de ter como vizinhos, os imigrantes ou trabalhadores são pouco citados, como se observa no Gráfico 3.

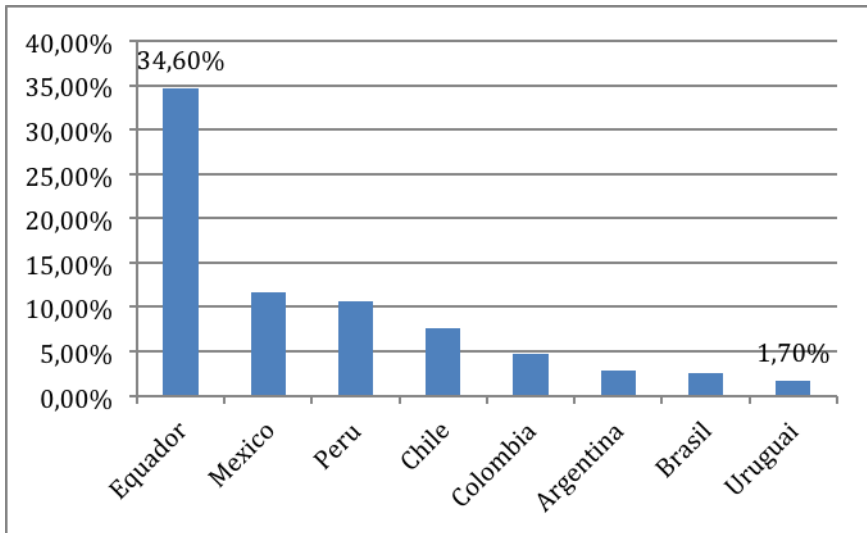
Gráfico 3
Percentual da população que menciona “imigrantes/trabalhadores estrangeiros” entre as pessoas que não gostaria de ter como vizinho em 1990/1995/1999/2005/2014



Fonte: WVS, 2014. A numeração 2, 3, 4, 5 e 6 correspondem respectivamente às pesquisas realizadas em 1990, 1995, 1999, 2005, 2014.

Ao longo das últimas ondas da pesquisa, pode-se notar pelo Gráfico 4, existe uma diminuição no grau de oposição por parte da população em geral em relação aos imigrantes que vivem próximos às suas vizinhanças. No entanto, se olharmos para a Colômbia, Equador e Uruguai, como na questão anterior, notamos uma diferença enorme entre os equatorianos e os demais países, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4
Percentual da população que menciona “imigrantes/trabalhadores estrangeiros” entre as pessoas que não gostaria de ter como vizinho – 2010/2014 6ª onda



Fonte: WVS, 2014.

Nesta questão da grande diferença de percentual entre os equatorianos e os demais países há que levar em consideração a realidade do Equador como um dos países latino-americanos com maior índice de migrantes –especialmente migrantes para Espanha– gerando o fenômeno “famílias transnacionais” vivenciado entre os equatorianos e que tendem a perceber, em muitos casos, os migrantes como moralmente negativos (Cepal, 2006).¹⁰ Como prova das dificuldades geradas pelos fluxos migratórios, foram adotadas algumas medidas no âmbito do Pacto Andino para proteger os andinos que migram¹¹ (Mosquera, 2013).

3.2. O meio ambiente é um tema global: também é um valor nacional e local

A questão da ecologia está relacionada com a discussão da destruição do planeta, mas também se refere à questão de como a sociedade percebe e organiza o seu mundo material e seus valores políticos e sociais. A questão do meio ambiente ou ecológica está presente no coração das mobilizações contra a globalização capitalista neoliberal, surgindo assim um movimento denominado de altermundialismo (Lowy, 2009: 137). A frase central desse movimento –*o mundo não é uma mercadoria*– busca transmitir, como afirma Lowy (2009), que o ar, a água, a terra, em

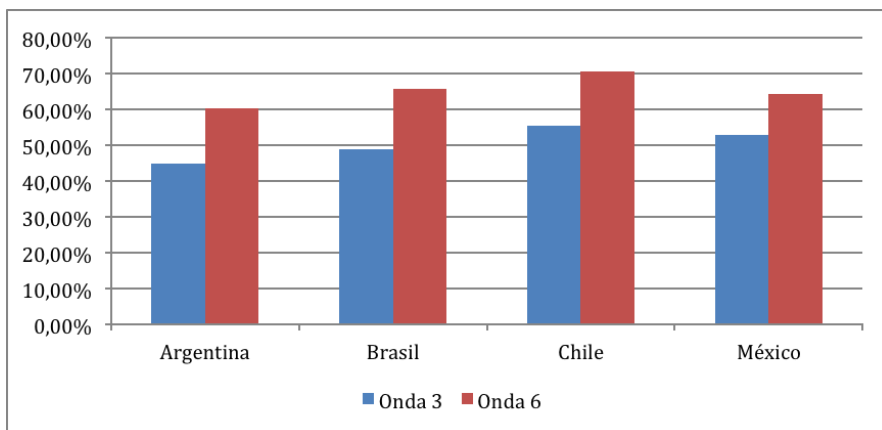
uma palavra, o meio ambiente natural, está cada vez mais submetido ao controle do capital.

A defesa do meio ambiente gera um debate da globalização assim como da glocalização. Se por um lado, os problemas ambientais são discutidos mundialmente, por outro lado as percepções e as ações políticas dependem das realidades próprias de cada região. É conhecida a guerra da água em Cochabamba, Bolívia, contra a privatização do sistema da água, em 2000 ou o movimento uruguaio em defesa da possibilidade de incluir uma norma constitucional de defesa dos recursos hídricos e que consagrasse o acesso da água como um direito fundamental em um plebiscito sobre o uso da água, em 2004. Estes movimentos foram destaque no cenário mundial e alvo de ações de apoio organizadas pelas Organizações Não Governamentais. A proposta de Reforma Constitucional sobre a água no Uruguai recebeu o apoio de 127¹² organizações e milhares de assinaturas individuais e 36 países e foi vitoriosa com 67% dos votos uruguaiois.

A ideia de que a proteção do meio ambiente deve ser um valor a ser defendido cresce a partir dos anos 90. Como se percebe no Gráfico 5 nos países latino-americanos que tiveram realizada a pesquisa Mundial de Valores apresentam um valor maior em relação ao meio ambiente do que questões materiais (“A proteção do meio ambiente deveria ser prioritária, mesmo se desacelerasse o desenvolvimento econômico e diminuísse a oferta de empregos”).

É preciso destacar que a escolha dessa opção se fez em detrimento de uma outra opção colocada ao entrevistado (“*Desenvolvimento econômico e criação de empregos deveriam ser prioritários, mesmo que o meio ambiente sofra algum dano*”) indicaria que os valores materiais estariam em primeiro lugar.

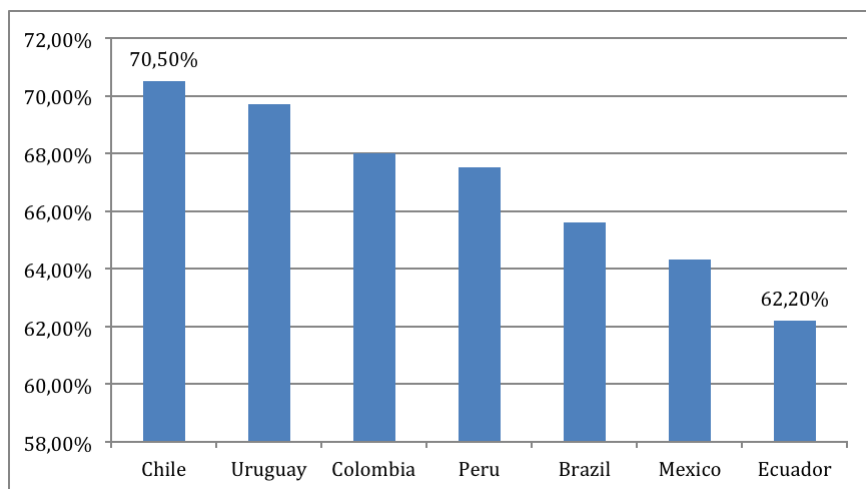
Gráfico 5
Percentual dos que acreditam que A proteção do meio ambiente deveria ser prioritária, mesmo se desacelerasse o desenvolvimento econômico e diminuísse a oferta de empregos” em 1995 e 2014



Fonte: WVS, 2014. As ondas 3 e 6 correspondem respectivamente aos anos de 1995 e 2014.

A questão do meio ambiente é vista como um valor importante se notarmos as respostas da Pesquisa Mundial de Valores de 2010 e 2014, principalmente dos chilenos, uruguaios e colombianos, como está no Gráfico 6.

Gráfico 6
Percentual dos que acreditam que “a proteção do meio ambiente deveria ser prioritária, mesmo se desacelerasse o desenvolvimento econômico e diminuísse a oferta de empregos” – 2010/2014, 6ª onda



Fonte: WVS, 2014.

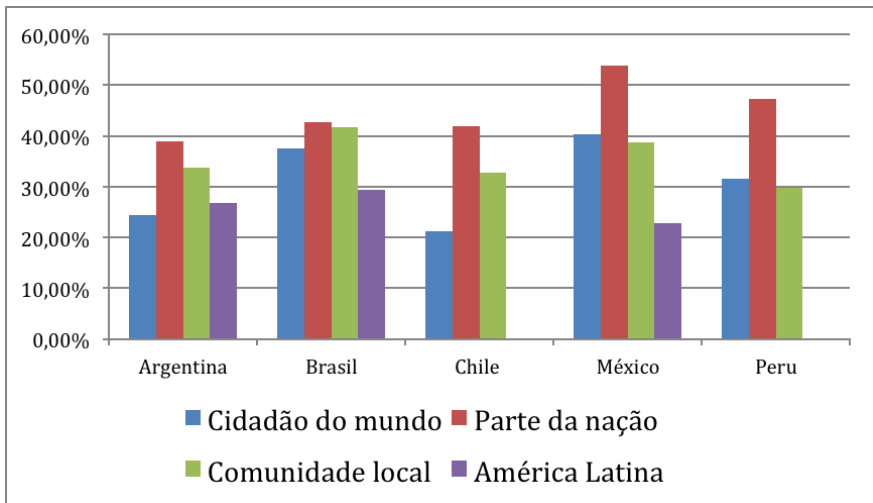
Se a defesa da ecologia é vista como um consenso a controvérsia está nas formas ou nas consequências que essa defesa pode acarretar. Lembramos alguns setores da sociedade que tendem a compreender as reivindicações ecológicas como uma ameaça ao emprego” ou mesmo entender as organizações ecológicas como desnecessárias e conflitantes com os interesses dos trabalhadores. As contradições do sistema capitalista, além disso, tendem a transformar esses movimentos em defesa da natureza, do planeta, em negócios altamente lucrativos.

3.3. A identidade glocalizada

Os movimentos separatistas comuns em regiões europeias não são comuns na América latina, assim como os conflitos bélicos por disputas regionais. Ao longo do século XIX e XX, da formação do Estados nacionais a sua consolidação, os latino-americanos se enfrentam mais pelos conflitos intra-nacionais do que pelas guerras entres os países. Isto não deve sugerir que as sociedades latino-americanas

se identifiquem entre elas. Os dados presentes no Gráfico 7 indicam que há uma certa dificuldade em se sentirem parte do continente latino-americano. Nota-se, inclusive que há uma maior identificação com a ideia de ser cidadão do mundo (entre 30 e 40%), embora não seja. Possível afirmar que haja uma relação direta entre uma esfera e a outra. Chama a atenção, porém, a alta incidência daqueles que se dizem cidadão de seu país e do seu local.

Gráfico 7
Percentual da população que “concorda muito” que se vê como parte dos seguintes grupos em 2010/2014, 6ª onda

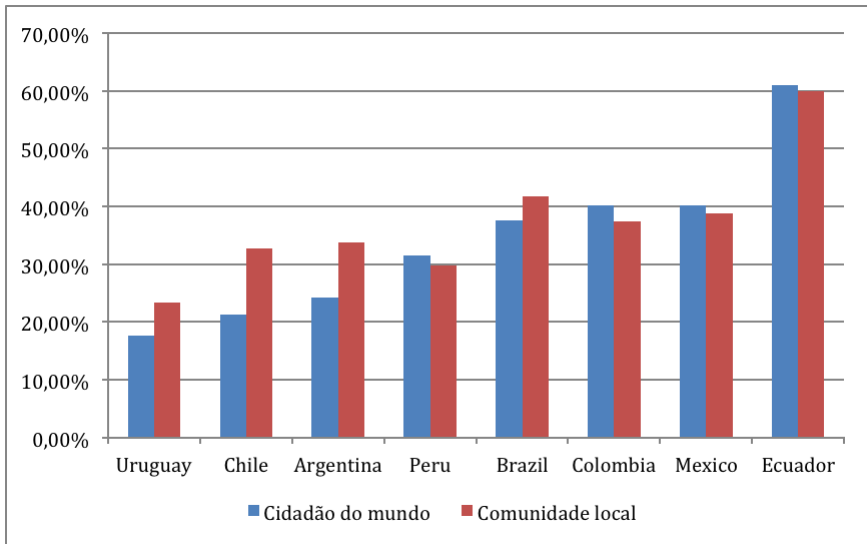


Fonte: WVS, 2014.

Se tais resultados vão à direção do conceito de glocalização nos perguntamos se em que medida essas identidades não seriam necessariamente conflitantes, mas integradas. Neste sentido, é importante inserir a decisão que exclui um ou outro. Em outras palavras, quando perguntados como se definem em relação a cidadania mundial e à comunidade local notamos que não há uma mesma conformidade nas respostas entre os países latino-americanos, como se nota no Gráfico 8. Isto pode indicar de um lado que ainda há muito que investigar no sentido de encontrar padrões de pensamento latino-americanos e que ser cidadão mundo ou parte da comunidade local podem não ser excludentes.

Gráfico 8

Percentual da população que “concorda muito” que se vê como cidadão do mundo ou como parte da comunidade local, em 2010/2014, 6ª onda

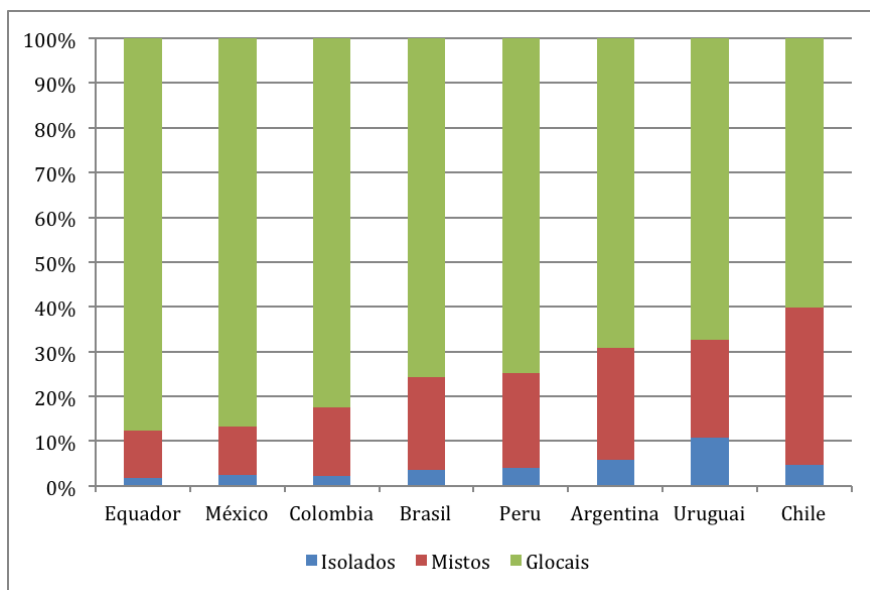


Fonte: WVS, 2014.

Em outras palavras, as pessoas se sentem parte do mundo e simultaneamente acreditam que estão inseridas no seu ambiente local. Unindo as duas questões –cidadania global e local– forjamos três combinações possíveis de categorias analíticas, a saber: i) uma primeira categoria seria a dimensão denominada cidadãos isolados, na qual estão incluídos os indivíduos que discordam de ambas as afirmações; ii) a segunda categoria, denominada de cidadãos mistos contemplando aqueles que concordam com uma afirmação e discordam da outra; iii) por fim, a terceira categoria de cidadãos locais, se refere aqueles que concordam que se veem como membros da comunidade local e ao mesmo tempo concordam que se veem como cidadãos do mundo.

Interessante observar que nos países considerados –Equador, México, Colômbia, Brasil, Peru, Argentina, Uruguai, Chile– há um predomínio daqueles classificados como cidadãos locais, como vemos no Gráfico 9. Esses resultados apontam, talvez, para uma ausência de polaridade entre o local e o global nos países analisados. Algumas considerações demarcam estes dados e uma delas é a de que a integração dessas duas perspectivas é mais forte no México e no Brasil do que na Argentina e no Chile.

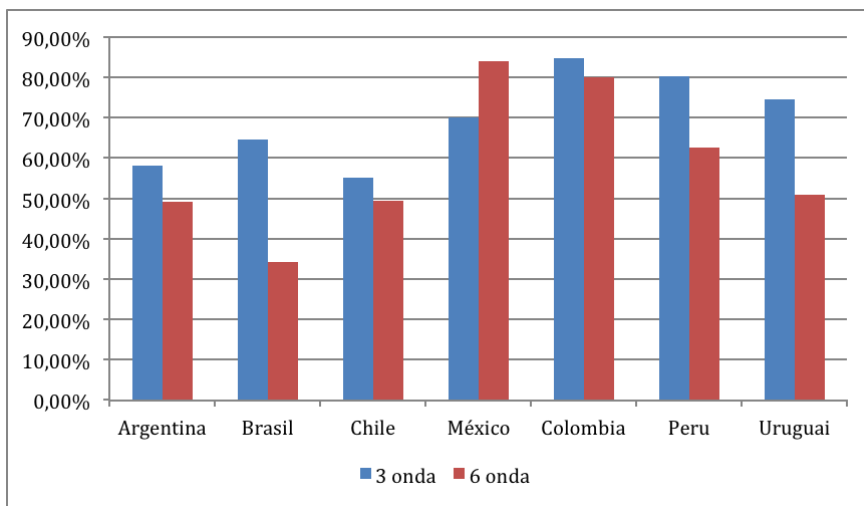
Gráfico 9
Percentual da população que concorda que se vê como parte da comunidade local e como cidadão do mundo ao mesmo tempo, em 2010/2014, 6ª onda



Fonte: WVS 2014.

Ao mesmo tempo em que se observa esse alto grau de pertencimento aos âmbitos locais e supranacionais, nota-se também uma diminuição no nível de orgulho em relação à nacionalidade. Quando comparamos os resultados da terceira onda (1995) da Pesquisa Mundial de Valores ocorrida em meados da década de 1990 com a mais recente onda (2010-2014), observa-se que o percentual da população que se declara “muito orgulhoso” de sua nacionalidade diminuiu significativamente em quase todos os países analisados com exceção do México, como se nota no Gráfico 10.

Gráfico 10
Percentual da população se diz “muito orgulhosa” de sua nacionalidade, em 1995 e 2010, 3ª e 6ª ondas



Fonte: WVS, 2014.

Se atualmente, considera-se que a América latina apresenta uma conjuntura de estabilidade econômica e política, salvo a Argentina que enfrenta novamente uma série crise econômica e de confiança interna e nos mercados internacionais, esperaríamos uma maior percepção de orgulho da nação. Historicamente a América latina é marcada pela pobreza e pela desigualdade social, assim como pelos conflitos políticos, repressão e autoritarismos e estes pontos podem ser elementos explicativos.

Conclusão

Com dados inéditos da Pesquisa Mundial de Valores –em 2014 realizamos no Brasil a sexta onda (2014) da pesquisa– apresentamos aqui em primeira mão alguns dos resultados que contribuem para confrontarmos a globalização que parece ser mais do que um epifenômeno com a perspectiva local, comparando países latino-americanos. A identificação da formação de um padrão de pensamento latino-americano sobre estes dois temas ainda é prematura, como demonstramos neste artigo. Da mesma forma demonstramos que estes conceitos de globalização e nação podem inicialmente serem definidos pela oposição de um ao outro, procuramos mostrar que essa relação tende a ser mais complexa do que a definição de contradição sugere.

O presente artigo comparou as visões e valores políticos de países latino-americanos –Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai, Argentina, Equador– que fazem parte da Pesquisa Mundial de Valores e mostramos que o sentimento local e nacional ainda é forte, embora nota-se uma diminuição do orgulho nacional entre as populações dos países estudados. Mostramos também que valores individuais de sobrevivência material tais como o emprego se apresentam sensivelmente forte sugerindo que a glocalização pode ser um conceito frutífero para o continente. Em contrapartida, valores de defesa do meio ambiente, considerado mundialmente como consenso, se apresenta também para os latino-americanos como importante inclusive em contraposição ao desenvolvimento econômico. Assim, a relação entre globalização e os valores e percepções locais e regionais pode ser uma forma promissora de entendermos em que medida seria possível tratarmos ambos conceitos como realidades histórica e estruturalmente constituídos.



Referencias

1. Stiglitz, prêmio Nobel de Economía, considerado recentemente como um crítico às ideias liberais e chamado por muitos como neoliberal, é, portanto, um autor relevante para o assunto aqui tratado. Sobre suas ideias serem ou não liberais ou neoliberais, recomenda-se a leitura de texto de Carlos Rodríguez Braun, tradutor do livro em espanhol “El malestar en la globalización” (Stiglitz, 2002). Braun afirma, igualmente de maneira polêmica, que “primero, este libro descansa sobre la idea de que no hay más economía, ni más economía liberal, que la neoclásica; segundo, contiene errores sobre el liberalismo, como identificarlo con el Fondo Monetario Internacional; y tercero, bastantes de sus recomendaciones son liberales” (Braun, 2014).
2. Como o próprio Beck escreveu “La globalización significa sobre todo «glocalización», es decir, un proceso lleno de muchas contradicciones, tanto por lo que respecta a sus contenidos como a la multiplicidad de sus consecuencias. Conviene aclarar bien dos de las consecuencias más problemáticas que esto tiene para la estratificación de la sociedad mundial: *la riqueza y la pobreza locales* (Bauman) y *el capitalismo sin trabajo* (Beck, 2008: 75).
3. The very formulation, apparently in Japan, of a term such as glocalize (from dochakuka, roughly meaning ‘global localization’) is perhaps the best example of this. Glocalize is a term which was developed in particular reference to marketing issues, as Japan became more concerned with and successful in the global economy; against the “background, as we have seen, of much experience with the general problem of the relationship between the universal and the particular” (Robertson, 1992: 174).
4. “My major point here is to emphasize the fact that in both North America and Europe, and, in a less clear-cut way, in Asia, extra-economic and economic factors are intertwined with the trend towards multiculturalism and polyethnicity within nations and ‘mega-nations.’ More specifically, many, if not most, societies and regions are subject to cross-cutting and often ‘contradictory’ axes of ethnicity and race, axes which define the range and scope of the world spaces that such societies and regions increasingly become. This overall process is consolidated in many parts of the world by global capitalism’s tendency, within the context of an extensive consumer culture (Featherstone, 1991a; Sklair, 1991), to engage in what is called by such names as glocal, multicultural or micro-marketing (Robertson, 1992: 186).
5. Para Robert Putnam a estreita correlação entre confiança social e filiação associativa verdadeira não só através do tempo e entre os indivíduos, mas também entre os países. Usando os dados de pesquisas do WVS de 1991, afirma que: i) ao longo dos 35 países nesta pesquisa, a confiança social e engajamento cívico estão fortemente correlacionados; quanto maior a densidade de associação associativa em uma sociedade, mais confiando seus cidadãos. Confiança e compromisso são duas facetas de um mesmo fator subjacente - o capital social; ii) os Estados Unidos ainda se encontrava relativamente em um nível alto para os padrões *crossnational* nas dimensões do capital social, isto é, confiança, engaja-

mento em associações cívicas e níveis de ensino. Mesmo na década de 1990, depois de várias décadas de erosão, os americanos são mais confiantes e mais engajados do que as pessoas na maioria dos outros países do mundo. (Putnam, 1995: 65-78).

6. O projeto Manhattan foi um esforço de guerra dos EUA para produzir a primeira bomba atômica. Estiveram envolvidos neste projeto mais de 130 mil pessoas nos EUA, Canadá e Reino Unido, com orçamento (corrigido) de 26 bilhões de dólares.

7. O projeto Genoma é um projeto internacional cujo objetivo é mapear o genoma humano. Iniciado em 1990, com 5.000 cientistas, 250 laboratórios, orçamento global de muitos bilhões de dólares. Os países mais envolvidos: Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, República Popular da China, Coreia do Sul, Dinamarca, Estados Unidos, França, Israel, Itália, Japão, México, Países Baixos, Reino Unido, Rússia e Suécia.

8. *If you have to choose among the following things, which are the two that seem most desirable to you? As possibilidades de resposta eram:* 1. Maintaining order in the nation; 2. Giving the people more say in important political decisions; 3. Fighting rising prices; 4. Protecting freedom of speech. Ver: WVS (2014).

9. Foram seguidas as normas estabelecidas no AAPOR / WAPOR, Definições Padrão: http://www.aapor.org/uploads/standarddefs_4.pdf. Quando novas unidades da amostra são adicionadas durante o período de campo por meio de uma nova lista de unidades habitacionais ou outro procedimento de atualização padrão, estas unidades emitidas adicionais são adicionadas ao número inicial de unidades para compensar o tamanho total da amostra bruta. Além disso, quando a substituição é utilizada, o total deve incluir os casos originalmente desenhados além de todos os casos de substituição. Veja AAPOR / WAPOR Definições Padrão, pp 9-10 para mais esclarecimentos.

10. A partir de 2000, no Equador, se verifica uma importante redução de fluxos de remessas, embora se mantenha acima de 1,5 milhões de dólares. Ver Cepal (2006: 178).

11. De acordo com a ACNUR-Ecuador, até setembro de 2013, o governo equatoriano reconheceu 54 865 refugiados no país. Desde 2000, quando havia 390 refugiados, 170.965 pessoas tenham solicitado o reconhecimento do estatuto de refugiado no Equador. Cerca de 23% deles são crianças e adolescentes (ACNUR, 2014).

12. Os países, cujas organizações internacionais firmaram o manifesto de apoio a esta Reforma, são os seguintes: Alemanha, Argentina, Austrália, Bangladesh, Bélgica, Bolívia, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Chipre, Colômbia, Costa Rica, Ecuador, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Haiti, Holanda, Honduras, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Nepal, Nigéria, Noruega, Paquistão, Paraguai, Reino Unido, Sri-Lanka, Suíça e Venezuela. Ver REDES (Red de Ecologia Social) - Amigos de la Tierra – Uruguai, 15 out 2004. Acesso em 30 de agosto 2014 in <http://www.redes.org.uy/2004/10/15/el-plebiscito-del-agua-en-uruguay-despierta-la-atencion-de-diferentes-organizaciones-lo-largo-del-mundo/>

Bibliografia

ACNUR-UNHCR (2014), *ACNUR-Ecuador*, acesso em 9/01/2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/americas/ecuador/>

G. ALMOND; S. VERBA (1965), *The Civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Boston, Little Brown.

R. ANTUNES (1999), *Os Sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*, São Paulo, Boitempo Editorial.

G. ARRIGHI (2006), *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*, São Paulo, Ed. Contraponto.

G. ARRIGHI (2003), “Os impasses da globalização”, In T. SANTOS, *Os impasses da globalização*, Rio de Janeiro, Loyola.

AAPOR/WAPOR (2014), *Definições Padrão*: http://www.aapor.org/uploads/standarddefs_4.pdf.

Z. BAUMAN (1998), *Globalización: consecuencias humanas*, São Paulo, Fundación Cultura Economía.

Z. BAUMAN (2000), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- U. BECK (1998 a), *Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.
- U. BECK (1998 b), *Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- U. BECK (2008), *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ediciones Paidós Ibérica.
- C. R. BRAUN (2014), *Ojo con Stiglitz*, Madrid, Liberalismo Org.
- M. CASTELLS (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 3 vols. Madrid, Alianza.
- M. CASTELLS (2007), *A Galáxia Internet: Reflexões sobre internet, negócios e sociedade*, 2ª Ed. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CEPAL (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- A. GUIDDENS (2000), *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- D. GOLDBLATT (1997), "Liberal Democracy and the Globalization of Environmental Risks" In A. MC GREW (Ed.). *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- J. H. GOLDTHORPE (2012), "De vuelta a la clase y el estatus: por qué debe reivindicarse una perspectiva sociológica de la desigualdad social", in *Reis – Revista Espanõla de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, N° 137, enero-marzo.
- R. INGLEHART (1971), "The Silent Revolution in Europe; Intergenerational Change in Post-Industrial Societies", in *The American Political Review*, vol. 65, N° 4.
- R. INGLEHART (1988), "The Renaissance of Political Culture", in *American Political Science Review*, v. 22, N° 4.
- R. INGLEHART (1998), *Modernización y post modernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- R. INGLEHART; W. BAKER (2000), "Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values", in *American Sociological Review*, Vol. 65, February.
- R. INGLEHART; C. WELZEL (2002), "Democratic Institutions and Political Culture: Misconceptions", in *Addressing the Ecological Fallacy*. Disponível em www.worldvaluessurvey.com, acesso em 07/2006.
- R. INGLEHART; C. WELZEL (2009), *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*, São Paulo, Francis.
- R. W. JACKMAN; R. A. MILLER (1996), "A Renaissance of Political Culture?", in *American Journal of Political Science*, N° 40.
- G. KING; R. KEOHANE; S. VERBA (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton, Princeton University Press.
- L. M. W. LI; M. H. BOND (2010), "Value change: Analyzing national change in citizen secularism across four time periods", in *The Social Science Journal* N° 47.
- M. LOWY (2009), "Crise ecológica, capitalismo, altermundialismo: um ponto de vista ecossocialista", in *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente* - V.4, N°3, Artigo 1, set./dez.
- C. MCLARNEY; E. CHUNG (1999), "Post-materialism's "silent revolution", in *Consumer Research. Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 17, N° 6.
- M. MINKOV; G. HOFSTEDE (2011), "Hofstede's Fifth Dimension. New Evidence From the World Values Survey", in *Journal of Cross – Cultural Psychology*, Dec. 19.
- E. N. MULLER; M. A. SELIGSON (1994), "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", in *American Political Science Review*. Vol. 88, N° 3.
- G. H. MOSQUERA (2013), *Lejos de tus pupilas: familias transnacionales, cuidados y desigualdad social*, Quito, FLACSO, Sede Ecuador.
- P. NORRIS (2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York, Cambridge University. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Books/Democratic%20Phoenix.htm>, acesso em 20/05/2006.

- N. PERLAS (2003), "Globalization, Post-Materialism and Three folding", In *Globe Net* N° 3, December.
- R. PUTNAM (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", in *Journal of Democracy*, January.
- R. PUTNAM (1997), *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, FGV.
- S. RANINCHESKI; H. C. O. CASTRO (2012), "Democracia, crenças e cultura política na América Latina: da naturalização à construção dos conceitos, uma comparação", in *Revista Pensamento Plural*, V. 6.
- S. RANINCHESKI; H. C. O. CASTRO; D. CAPISTRANO (2009), "A opinião de brasileiros, argentinos e peruanos sobre o trabalho e o sindicato: relevância para compreender sociedades em conflito", in 2do. Congreso Latinoamericano de WAPOR - Opinión Pública, Democracia y Conflictos en América Latina, Lima, Perú, Abril.
- R. ROBERTSON (1992), *Globalization. Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage Publications.
- W. J. SALACUSE (2005), "Negotiating: The top ten ways that culture can affect your negotiation", in *Ivey Business Journal Online*.
- S. SASSEN (2007), "Una sociología de la globalización", in *Análisis Político*, Bogotá, N° 61, Dossier: poder y sociedad global.
- M. SCOTT (1997), "Redes sociais e flexibilidade do trabalho: uma análise comparative", in *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Campinas, ALAST - Associação Latino-americana de Sociologia do Trabalho, Ano 3, N° 6.
- F. L. SEGRERA (2003), "Raízes, conseqüências e propostas alternativas à hegemonia unipolar e à globalização", in T. SANTOS, *Os impasses da globalização*, Rio de Janeiro, Loyola.
- M. SELIGSON (2002), "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of Ecological Fallacy?", in *Comparative Politics*, Vol. 34, Abril.
- A. SEN (2004), "Capability and well-being", in M. NUSSBAUM; A. SEN, *The quality of life*, New York, Routledge.
- A. SEN (2005), "The three reform", in *Economic and Political Weekly*, Vol. 40 (19).
- A. SEN (2008), "Social choice-definition", in S. N. DURLAUF; L. E. BLUME, *The new Palgrave dictionary of economics* (8 Vol. set) (2nd ed.), Basingstoke, Hampshire New York, Palgrave Macmillan.
- J. STIGLITZ (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- J. STIGLITZ (2007), *Globalização como dar certo*, São Paulo, Cia das Letras.
- WVW (2014), World Values Survey, site <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

Recibido: 19/09/14. Aceptado: 28/12/14.

Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski y Daniel Capistrano, "O conteúdo da globalização para os latino-americanos: uma análise a partir da Pesquisa Mundial de Valores - WVS". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 53-76.

¿Pueden los países en desarrollo ejercer influencia en las negociaciones multilaterales? Consideraciones en torno al caso argentino en la Ronda Doha (2001-2011)

Can developing countries exert influence in multilateral negotiations? Considerations on the Argentinean case in the Doha Round (2001-2011)

Julieta Zelicovich

Julieta Zelicovich es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario y becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
E-mail: jzelicovich@yahoo.com.ar

resumen

Las negociaciones de la Ronda Doha han sido una de las negociaciones más complejas de las relaciones comerciales internacionales de principios del siglo XXI. Evidencia de ello es que siguen inconclusas. Sus primeros diez años (2001-2011) mostraron el paso de una ilusión en torno a la promesa de la negociación bajo el enfoque del desarrollo, al establecimiento de límites dentro del universo posible negociado, y finalmente su estancamiento. En esos diez años los países en desarrollo han generado nuevos mecanismos de participación, que en ciertas ocasiones se ha traducido en un incremento de la influencia sobre el proceso negociador.

Con base en el enfoque teórico de Robert Putnam, en este trabajo se analiza el caso de la participación de Argentina en las negociaciones de Doha en temas industriales y agrícolas. A lo largo de cuatro “puntos de inflexión” sostenemos que el país ha sido capaz de desarrollar distintos grados de influencia, en función de tres tipos diferentes de participación: una participación acotada, una participación efectiva, y una participación truncada.

palabras clave

negociaciones comerciales / Ronda Doha / Argentina / influencia

summary

The Doha Round negotiations have been one of the most complex negotiations in international trade relations of the early twenty-first century, evidenced by the fact that they remain unfinished. These 10 years (2001-2011) have shown the changes from an illusion about the promise of a development-focused agenda, to the establishment of limits, as the asymmetries of the multilateral level have been reconfigured. In those years developing countries have been able to generate new participation mechanisms. In certain cases such activism has resulted in an increase in the effectiveness of their participation, and thus in their influence.

Based on the theoretical approach of Robert Putnam, in this paper we analyze the case of Argentina's participation in the Doha negotiations of industrial and agricultural issues. During four “turning points” we argue that the country has been able to gain different levels influence, by the development of three types of participation: a bounded participation, an effective participation, and a truncated participation.

keywords

commercial negotiations / Doha Round / Argentina / influence

El inicio de las negociaciones comerciales a nivel multilateral puede establecerse, al igual que muchos de los procesos que dieron forma definitiva al orden internacional de la segunda mitad del siglo XX, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando se propuso incluir entre los organismos de Bretton Woods una institución que regulase las cuestiones comerciales: la Organización Internacional de Comercio (OIC). Desde aquel entonces, el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), primero, y luego la Organización Mundial de Comercio (OMC) han sido los espacios prioritarios donde han tenido lugar las negociaciones comerciales multilaterales. En éstas, durante décadas, los países en desarrollo mantuvieron una participación limitada, y fueron los países desarrollados, con los principales proveedores de cada producto, los que definieron las reglas del régimen, conservando su status de poder de mercado (Tussie, 1993; Steinberg, 2002; Steinberg, 2007). Recién a partir de la Ronda Uruguay los países en desarrollo comenzaron a involucrarse más activamente en las negociaciones, aunque el mayor involucramiento no implicó en forma directa mayor efectividad o resultados en el acceso al mercado global, tal como señalan Tussie y Lengyel (2002).

La Ronda Doha, sin embargo, pareció marcar un nuevo comienzo. En esta negociación los países desarrollados acordaron avanzar hacia una “agenda del desarrollo” en el comercio mundial, insinuando así un cambio en las condiciones de asimetría en las cuales había funcionado el régimen multilateral de comercio hasta entonces. Ello provocó que ciertos países, que no habían sido protagonistas centrales de las negociaciones anteriormente, generasen considerables niveles de participación, buscando influenciar en la definición de los nuevos marcos normativos que regularían el comercio a nivel multilateral, especialmente en agricultura y bienes industriales. No se trató únicamente de las llamadas potencias o países emergentes¹, sino también de un tercer grupo de Estados con recursos medios, entre los que se encuentra Argentina, que ha comenzado a participar en forma cada vez más activa en las negociaciones.

Desde una lógica del análisis de “doble nivel”, en el presente artículo sostenemos que a partir de la Ronda Doha los países en desarrollo han podido incrementar su influencia en el proceso negociador, y que Argentina ha sido uno de tales actores. A lo largo de cuatro “puntos de inflexión” o “momentos claves” (Druckman, Olekalns y Smitt, 2009) sostenemos que el país ha sido capaz de desarrollar distintos grados de influencia, en función de tres tipos diferentes de participación: una participación acotada, una participación efectiva, y una participación truncada. Para determinar las particularidades y condicionantes de tal influencia se indagó sobre la participación negociadora de Argentina en el abordaje de los temas de agricultura y bienes industriales en la OMC durante el período 2001-2011. Se aplicó una metodología cualitativa, que combinó la triangulación de análisis de documentos oficiales de entidades nacionales y organismos multinacionales, el análisis de discursos, y la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves.²

A continuación se exponen los principales núcleos conceptuales para el estudio propuesto y seguidamente se presenta el caso analizado en función de cuatro momentos claves: el lanzamiento de las negociaciones, la Conferencia Ministerial de

Cancún, la Conferencia Ministerial de Hong Kong, y la Reunión miniministerial de julio de 2008. Finalmente, se discuten las conclusiones alcanzadas.

1. Hacia una definición de la participación negociadora

Las negociaciones internacionales son un tipo particular de cooperación internacional (Keohane, 1984), donde median tanto los marcos institucionales para la acción (regímenes internacionales) como las capacidades relativas o recursos de poder relativos de los Estados parte. Para su estudio resulta conveniente adoptar un enfoque que permita poner ambos elementos en consideración, como lo propone la teoría de las negociaciones de doble o multi nivel.³ Este enfoque plantea la existencia de una articulación entre la política doméstica y el sistema internacional en cada una de las acciones externas del Estado, incluidas las negociaciones internacionales. Cada uno de tales cursos de acción no están sólo determinados por el lugar que los Estados ocupen en el sistema internacional, sino que las políticas domésticas, y las formas en la cual se produzcan las interacciones entre los diferentes niveles pueden dar cuenta de las variaciones en las conductas de los Estados. El trabajo de Putnam (1988) “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*”⁴, es uno de los más reconocidos –y utilizados– para tal tipo de estudios.

Sin embargo, al considerar el caso bajo estudio, este enfoque requiere la revisión de algunos supuestos, relativos a las condiciones originales del análisis, que es preciso explicitar. Putnam centra su artículo en el abordaje de negociaciones no institucionalizadas, ocasionales, entre pocos actores y sobre un único o pocos temas, que además están sujetas a la mutua ratificación para su implementación. En el caso de la Ronda Doha estos supuestos respecto del grado de institucionalización de las negociaciones, el número y tipo de actores intervinientes, y los temas dentro de la agenda, se modifican, siendo mejor conceptualizadas como negociaciones formales, multilaterales⁵, y de una agenda extensa y compleja, en vinculación, a su vez, con otras negociaciones.⁶ Ello implica una complejización del análisis, al multiplicar las interacciones posibles o reverberaciones observadas por Putnam.⁷

El ordenamiento de tales interacciones dentro del análisis se logra a partir de la focalización en el concepto de *participación negociadora*. El mismo comprende la conducta del Estado, y de sus representantes, en el proceso negociador, la cual –conforme a la propia teoría de doble nivel– responde a determinadas situaciones o constreñimientos en la mesa doméstica y en la mesa internacional. La *participación* en las negociaciones internacionales, especialmente aquella entendida como participación “real” –por oposición a la “formal”– (Peña, 1968), focaliza en *los contenidos, el activismo, y la eficacia que un Estado logra en el plano internacional en el desarrollo de la conducta negociadora*: refiere a las herramientas y acciones⁸ (como la presencia en instancias claves, la presentación de documentos, la conformación de grupos de presión, etc.) que conducen a buscar *influnciar* en la adopción de decisiones referidas a los principios, normas, reglas y procedimientos de dicho régimen, conforme a los objetivos del negociador (o posición negociado-

ra). Toda participación se orienta así en función de determinados contenidos, que conforman la posición negociadora, y que acorde a sus condicionantes, responden a la manera en la cual está conformado el conjunto ganador en el plano doméstico, en función de las preferencias e instituciones que lo moldean. El *activismo* con el que se desarrolle la participación negociadora –dependiente entre otros del poder negociador o *bargaining power* del Estado (Narlikar, 2001; Drahos, 2003; Odell, 1999; y Miller, 2000) –, y la *permisibilidad*⁹ (Jaguaribe, 1979) del contexto en el que se ejerza, configuran sus tipologías.¹⁰

En tanto que entendemos a la negociación como un *proceso* (Odell, 1999) la consideración de la efectividad o influencia, así como la de los distintos tipos de participación, puede hacerse tanto al final de la negociación, como en cada una de las instancias (momentos claves) de las cuales se compone. En ellas se produce un resultado parcial que conduce a un resultado global del proceso negociador¹¹, y que exhibirá un grado determinado de influencia, es decir, de una cierta imposición de voluntad y modificación de la conducta de otros en función de los propios intereses (Knorr, 1969).¹² Desde la perspectiva de las partes de la negociación su efectividad respecto de cada uno de estos resultados parciales y globales será la medida de su capacidad para generar *influencia*, plasmando sus propios intereses y posicionamientos en cada una de tales instancias claves. En las postrimerías “un resultado positivo en un acuerdo es aquel que se puede calificar de equilibrado porque se ajusta a las prioridades de todos. Las Partes obtienen lo que realmente necesitan haciendo concesiones aceptables” (Sabra, 1999: 27).

La tipología que se propone a continuación sintetiza las distintas posibilidades de combinación entre esta efectividad, el activismo (con sus condicionantes domésticos), y la permisibilidad (con sus condicionantes sistémicos), a partir del concepto inicial de participación real.

La primera, la de “*participación acotada*”, remite a la *intensidad* del activismo, de las acciones y herramientas utilizadas para buscar influenciar el proceso negociador. Estas elecciones dependen tanto de la base de poder con la que cuenta el Estado como de la propia percepción que éste tenga de los intereses que se representa, de la complejidad de la situación y del impacto de la misma en la relación entre las partes (Starkey, Boyer, y Wilkenfeld, 2010). Cuando la participación es acotada, se trata de un caso en el que tales herramientas no resultan suficientes para sostener la búsqueda de influencia. La composición y alcance de la mesa doméstica resultan centrales: la falta de recursos, o la falta de interés en el proceso negociador, son las que configuran tal modalidad de participación. Como se muestra en el siguiente apartado, Argentina desarrolló una participación acotada durante los días de la Conferencia Ministerial de Doha.

La segunda de las categorías dentro de la tipología de la participación negociadora, la de la “*participación efectiva*” permite considerar los grados de eficacia del activismo desarrollado. Se observa dentro de esta categoría la convergencia, con valores positivos de tanto los factores condicionantes de la mesa nacional como de la internacional. Se trata de una participación que logra salir exitosa entre las diferentes “lógicas de juego” de cada uno de los “niveles” de la negociación.

Sostenemos que la situación que conduzca a una participación con efectos sobre la conducta de los otros, que logre generar tal influencia, será definida como *participación “efectiva” o con efectividad*. Solignac (2001), así como Richards (2001), han adoptado este enfoque, y han sostenido que debe considerarse el ajuste entre medios y fines al analizar tal efectividad: una participación efectiva, en última instancia, implica el mínimo ajuste en la propia conducta, y el máximo cambio en el comportamiento de los otros, para alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso y/o aceptable.

La tercera conducta señalada, es la de *“participación truncada”*. Ésta da cuenta de la existencia de acciones que buscan influenciar el proceso negociador, pero que no alcanzan tal objetivo. A diferencia de la participación acotada o limitada, donde la atención está en la esfera doméstica, aquí el foco se centra en los determinantes internacionales: la ausencia de un espacio de permisividad o la primacía de una lógica de poder asimétrica pueden conducir a una participación truncada. En las negociaciones internacionales la presencia de contextos más o menos permisivos puede dar lugar a distintas configuraciones en las dinámicas de negociación. A modo de ejemplo, en Steinberg (2002) se distingue entre momentos de *“law-based bargaining”* y *“power-based bargaining”*. Como se indicó en investigaciones previas (Zelicovich, 2013; Zelicovich, 2014) los países en desarrollo resultan más vulnerables a estas modificaciones.¹³

Acorde a las definiciones adoptadas sostenemos que a través de una participación activa es posible que los Estados generen cierta influencia en el proceso negociador. Conforme señala Peña el desafío es “[tener y utilizar] los medios adecuados para lograr el ingreso en los mecanismos reales de participación e influenciar así en la adopción de aquellas decisiones que afectan su vida externa” (Peña, 1968: 24-27). Se requiere tanto de las capacidades y habilidades de los Estados, como del marco del proceso de toma de decisión donde se insertan (Tussie y Lengyel, 2001). De modo contrario, si tales medios no se encuentran presentes o no son los adecuados, la participación puede no resultar en mayor influencia.

Así según sean las variaciones en el poder y la mediación de las instituciones se verá modificada la participación de los Estados, conforme se vean afectados tanto la elección de las estrategias aplicadas por los Estados parte, como la potencial efectividad de las mismas, en función de si se trate de países poderosos, medianos o pequeños. De esta forma, mientras que para la participación formal hay que analizar el contexto y los marcos institucionales de la negociación, para la real (y sus sub-tipos) resulta necesario considerar además los componentes de la posición negociadora del país, y los recursos de poder relativos con los que cuenta para llevarlos a cabo. La puesta en juego de tales componentes y recursos permite avanzar en la efectividad de la participación y en las subcategorías propuestas para la participación real.

2. La Participación Argentina en las negociaciones de la Ronda Doha

La participación de la Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales puede rastrearse desde la década del 60, e incluso con antecedentes aún más

distantes. Si bien había participado de las negociaciones de la OIC, y de los debates por el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)¹⁴, su ingreso al GATT se produjo recién en la Ronda Kennedy, durante el gobierno de la “Revolución Argentina”.¹⁵ Dentro del GATT, comenzó con una participación periférica en coaliciones de países menos desarrollados (Tussie, 1993), y para la Ronda Uruguay ya se había transformado en un actor con experiencia en los procesos de negociación. La implementación creciente de medidas de subsidios a productos agrícolas por parte de los países desarrollados, como Estados Unidos y la Comunidad Europea, motivaba para ese momento una participación más activa en las negociaciones.

Así fue que durante la Ronda Uruguay Argentina pasó de tener una postura opositora y periférica, a través de la cual el accionar del país se limitaba a rechazar junto a otros países en desarrollo las propuestas de los países desarrollados, a implementar una participación destacada y propositiva dentro del proceso negociador, centrándose especialmente en el abordaje del área agrícola y valiéndose de estrategias como la de negociar en coaliciones y participar de grupos claves (como el grupo Morges, el Grupo de los Ocho y el grupo informal de los 36, y el más conocido de todos, el Grupo Cairns, todos vinculados al impulso de las negociaciones agrícola).¹⁶ Ello le valió un reconocimiento entre otros países en desarrollo, y supuso de cara a las futuras negociaciones externas, un incremento en sus capacidades y recursos para la negociación.

a. El lanzamiento de la Ronda Doha y la delimitación de una “participación acotada”

Si bien el lanzamiento de la Ronda Doha tuvo lugar en la Conferencia Ministerial de noviembre de 2001, el proceso negociador se inició varios meses antes. Los debates en materia de negociaciones agrícolas comenzaron en el año 2000, en función de lo previsto en el Acuerdo sobre Agricultura. Éste era uno de los principales temas en los debates por la gobernanza global del comercio internacional entre países desarrollados y países en desarrollo, debido a su tardía inclusión en el régimen multilateral, y también en función del bajo impacto que habían tenido los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

Argentina era uno de los principales promotores de una revisión que permitiera una mayor liberalización del comercio en esta área en particular. Se propugnaba por la eliminación de los subsidios agrícolas y de las barreras al comercio agroalimentario, aplicadas por los países desarrollados, buscando establecer “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” (OMC, 2001, G/AG/NG/W/39).¹⁷ Tal era el eje central de la posición negociadora del país, conjugándose en ello sus experiencias de negociación anteriores, tales como la de la Ronda Uruguay, y su tradicional imagen de “granero del mundo”.

Esta posición además expresaba la sintonía entre el proceso de toma de decisión, el modelo de desarrollo, y los valores, principios e ideas dominantes en la política exterior. En el plano doméstico esto conllevaba a una buena dinámica con los *lobbies* promotores de los intereses ofensivos agrícolas (especialmente, la Sociedad Rural Argentina), los cuales estaban integrados al proceso de toma de decisión a

partir de la “Unidad de Política” de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA) y ejercían presión también a partir del poder legislativo.¹⁸ El modelo de desarrollo, de tipo neoliberal, conducía a impulsar la retracción de la intervención del Estado sobre el comercio, especialmente en el área agrícola, tal como se reflejaba en la posición negociadora. Los elementos ideacionales dominantes tanto en el proceso de toma de decisión como en el modelo de desarrollo, se ubicaban más cercanos al extremo ortodoxo-liberal, históricamente asociado al proyecto agro-exportador, lo que también era reflejado por dicha posición negociadora. El tema agrícola era entonces considerado estratégico, y el contexto se valoraba como un espacio de oportunidades, en función de lo cual se esbozaba un intenso activismo.

Así, Argentina, había sido participe de múltiples reuniones, formales e informales¹⁹ preparatorias de la Conferencia Ministerial. Incluso había solicitado la asignación de una vicepresidencia para el encuentro a realizarse en noviembre de 2001 (Lavagna, entrevista personal, 2012²⁰). Había enmarcado su actuación dentro de coaliciones como la del grupo Cairns, y había complementado este accionar con lo que denominó *alianzas estratégicas* (Lorenzini, 2005), como la de MERCOSUR²¹, Nueva Zelanda y Australia, al tiempo que desarrolló una *diplomacia activa*, con intensa *presentación de documentos*.²² Tales fueron los pilares de su *participación real* en las negociaciones previas al lanzamiento de la Ronda Doha.

Los atentados del 11-S generaron una circunstancia de elevada singularidad para la Conferencia Ministerial. Debido a los efectos de los mismos, los países de mayor peso de la OMC tendieron a flexibilizar sus posiciones para brindar una imagen de unidad y de apoyo al multilateralismo (Steinberg, 2007), dando lugar a un contexto de alta permisibilidad para muchos de los reclamos latentes en el foro de comercio multilateral.

Este nuevo contexto, sin embargo, no provocó un incremento del activismo de la participación Argentina. La proximidad del estallido de la crisis económica nacional alteró los recursos negociadores y las prioridades asignadas en la agenda externa, y con ello la participación de hecho se redujo. La deuda externa, la desocupación, conjuntamente con la deslegitimación creciente de la clase gobernante, eran los temas centrales en la agenda política-económica del país. A diferencia de lo que se planteaba en el año 2000, la Conferencia Ministerial de OMC no resultaba prioritaria en la agenda de la gestión del entonces presidente De La Rúa de fines de 2001, y como resultado la participación del país en la misma se vio disminuida. Existió una decisión presidencial que condujo a que el Ministro de Relaciones Exteriores no asistiera a la Conferencia Ministerial y, como resultado, la delegación argentina quedase a cargo de funcionarios de segundo rango, perdiendo la posibilidad de ejercer la vice-presidencia que se había obtenido meses antes en las negociaciones de la previa a Doha (Lavagna, entrevista personal, 12/11/2012). Se produjo así un quiebre en la participación negociadora entre la activa dinámica observada durante las negociaciones del establecimiento de la agenda que permitió llegar a esta Conferencia Ministerial, y la del lanzamiento de la Ronda Doha, donde la participación se vio reducida por factores domésticos.

La agenda de trabajo aprobada en Doha reflejó un énfasis en las cuestiones del desarrollo, centrado en el abordaje de temas claves para los países más pobres, como el tema agrícola. El mandato incluyó las cuestiones relativas a la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, así como los temas de agricultura, servicios, acceso a los mercados para productos no agrícolas (AMNA), acuerdos de derecho de propiedad intelectual relativas al comercio, reglas OMC –antidumping, subsidios, acuerdos comerciales regionales–, solución de diferencias, y comercio y medio ambiente. El trato especial y diferenciado y la cooperación técnica se explicitaron como elementos comunes a todos los estos puntos.²³

Para la Argentina, la centralidad otorgada dentro del Programa de Doha a la agricultura era un aspecto positivo, aunque existían diferencias en los niveles de ambición propuestos para la liberalización tanto del acceso a mercados como de las subvenciones a las exportaciones. Otros temas, como la inclusión de las Indicaciones Geográficas dentro del capítulo agrícola, en cambio, generaban rechazo por parte del país. En su conjunto la comparación de la agenda resultante con los objetivos sostenidos por el país muestra altos niveles de coincidencia (Zelicovich, 2013). No obstante, más que por la participación argentina durante la Conferencia Ministerial, estos resultados deben interpretarse, más bien, como consecuencia de la participación en el proceso negociador sostenido desde comienzos de 2000 en el Comité Agrícola previo al encuentro de Doha, y en particular del accionar conjunto con el Grupo Cairns, plasmado en el documento “Vision Statement” (1998) mencionado supra; además de la singular permisibilidad del contexto.

Para noviembre de 2001 –y prolongándose hasta el 2003– el *bargaining power* de la Argentina se vio disminuido por el debilitamiento del marco institucional del gobierno a partir de la crisis que atravesaba el país (cuyo epicentro fue diciembre de 2001), así como por la menor capacidad de mercado derivada de la misma crisis. Las estrategias implementadas durante los meses previos mostraron tener efectos prolongados en el proceso de negociaciones como sostén de los objetivos promovidos, extendiéndose su alcance hasta la propia Conferencia Ministerial. La tradición negociadora, que permitió contar con negociadores experimentados y ayudó además a generar un mapa de ruta en el proceso negociador, compensó la falta de recursos de poder, disminuidos en el contexto de crisis. Por su parte, el accionar vía coaliciones fue lo que dio mayor efectividad a la conducta negociadora. En la IV Conferencia Ministerial, aún si el contexto fue particularmente permisivo para el accionar de los países en desarrollo, la participación negociadora argentina terminó siendo limitada debido a los efectos de la crisis doméstica, que redujeron las tácticas negociadoras posibles, dejando una *participación “acotada”* y de menor rango diplomático. Es decir, se trató éste de un caso en el que las herramientas de la participación negociadora no resultaron suficientes para sostener la búsqueda de influencia. La falta de recursos, y/o la falta de interés en el proceso negociador, fueron las que configuraron tal modalidad de participación.

b. La búsqueda de la Participación Efectiva en las Conferencias Ministeriales de Cancún y Hong Kong

La segunda de las categorías dentro de la tipología de la participación negociadora es la de la participación efectiva. Ésta presenta altos niveles tanto de activismo como de influencia a partir de un adecuado juego de los niveles de negociación, en los que además existió permisibilidad. En el caso de la conducta negociadora argentina tal participación efectiva se produjo tanto en la Conferencia Ministerial de Cancún (con su continuación en la miniministerial en la que se acordó el paquete de julio de 2004) como en la Conferencia Ministerial de Hong Kong.

Las acciones y estrategias implementadas en ambas instancias claves combinaron la presentación de documentos técnicos, con la participación en coaliciones, el lobby con alianzas estratégicas, y la presencia en las reuniones miniministeriales; sobre una base doméstica sólida, donde se produjo la recuperación de recursos y capacidades, y un contexto internacional de permisividad para el accionar de los países en desarrollo, dado a partir del crecimiento de las llamadas potencias emergentes. Las acciones y tácticas emprendidas ganaron legitimidad y fortaleza, sobre tales bases domésticas, y lograron penetrar en el nivel internacional en los procesos conducentes a las decisiones que plasmaron los documentos de cada una de las instancias mencionadas. No sólo se logró tener participación real en el proceso negociador, sino que esos esfuerzos por ejercer influencia muestran un conjunto de resultados que pueden considerarse positivamente en la relación medio-fines.

i) De la participación Formal a la Real: La V Conferencia Ministerial

La Conferencia Ministerial de Cancún se desarrolló en un contexto de transformaciones y descontentos. Como rasgo distintivo, los países emergentes, comenzaron a cobrar peso político y económico dentro del Organismo. Esta situación, complejizó las negociaciones, en tanto alteró los tradicionales equilibrios de poder dentro del régimen internacional. Sumado a ello se produjeron una serie de hechos que llevaron a una nueva dinámica negociadora. Entre estos, la inconformidad de los países en desarrollo con el anteproyecto del presidente del Comité de Negociaciones en los temas agrícolas (Texto Harbinson), el rechazo a las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea en materia agrícola, y la inclusión sin consenso de los temas Singapur dentro de la agenda de negociaciones.²⁴

Este “clima” impactó en la metodología de las negociaciones, adoptándose una modalidad más cercana a la negociación basada en la lógica del poder (“*power-based bargaining*”). Fueron perdiendo peso en el desarrollo de las mismas lo actuado en las instancias multilaterales y fueron ganando primacía las reuniones informales entre un número menor de actores (*green-rooms*, miniministeriales, y las llamadas FIPs –*five interested parties meetings*–). No obstante, a diferencia de lo ocurrido en las negociaciones de la Ronda Uruguay, esta situación no derivó en una exclusión de los intereses de los países en desarrollo, sino que a partir del mencionado ascenso de las potencias emergentes se configuró un contexto de mayor permisibilidad que condujo a la existencia de un espacio relativo dentro del régimen multilateral de comercio para los reclamos de los países otrora excluidos.

Argentina, que con anterioridad al lanzamiento de la Ronda Doha había sido invitada a varias instancias tipo *Green Room*, fue excluida de estos encuentros reducidos a partir de 2002. El impacto negativo de la crisis doméstica sobre la proyección externa del Estado en el régimen multilateral de comercio llevó a que Argentina continuara al menos hasta mediados de 2003 con una participación acotada. Cuando Argentina fue retomando valores de “normalidad” en sus principales indicadores económicos y políticos, recuperó una dinámica de participación real.

A medida que la economía fue evidenciando una evolución positiva, tras la devaluación implementada y la adopción de un nuevo modelo de desarrollo –neodesarrollista²⁵–, Argentina fue recobrando estabilidad en el plano doméstico y peso en el plano internacional. En la mesa de nivel II, la nacional, el nuevo diseño económico provocó cambios en la composición del proceso decisorio, afectando las preferencias de los actores y comenzando a configurar nuevos esquemas de lobby de cara a la Ronda Doha.²⁶ El discurso del modelo de desarrollo adoptado por el gobierno kirchnerista, orientado a “recuperar competitividad, reactivar industria y generar recursos fiscales”, se plasmó en un enfoque de política comercial externa que articulaba “multipolaridad, pluritematismo, reciprocidad, consistencia, transparencia y consenso” (MECON, 2004). Las negociaciones comerciales fueron revalorizadas dentro de dicho marco de políticas, en tanto que también fueron redefinidas las alianzas principales.

Entre otros, no sólo las negociaciones de Ronda Doha fueron jerarquizadas, sino todos los diferentes escenarios en los que Argentina se encontraba participando dentro del régimen internacional de comercio fueron vueltos a ponderar como parte de la estrategia de re-inserción internacional (Martínez, 2003). En el marco de la Ronda Doha estos cambios en la mesa doméstica y en el diseño de la política comercial externa significaron en primer lugar un *ajuste* en la posición negociadora y también en las estrategias de negociación, que redundó en un incremento de la participación real.

Dentro de la posición negociadora cobraron peso la negación a abordar las restricciones a las exportaciones como parte del mandato de Doha²⁷, y se profundizaron los reclamos que el país hacía en materia de ayuda interna. Por su parte, comenzaron a darse las primeras menciones de parte de Argentina al tema de acceso a mercados para productos no agrícolas. Conjuntamente con Mercosur, en 2003 se presentaron los primeros documentos en el área.

En cuanto a las *estrategias de negociación*, se adoptó “una política más cercana a los países en desarrollo” (Taiana, entrevista personal, 2012²⁸). Ello se tradujo en “una orientación que busca coincidencias más profundas con los países en desarrollo y con Brasil” (Taiana, entrevista personal, 2012), que entre otras llevó al lanzamiento de una ronda de negociaciones Sur-Sur en el marco de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo” (UNCTAD, por sus siglas en inglés), y contribuyó a los vínculos que permitirían la creación del G20. Por su parte, el Mercosur cobró primacía como una de las vías claves para la inserción internacional.

Con estos cambios, la participación negociadora fue ganando *efectividad* poco a poco. Primero en julio de 2003, con la inclusión de la Argentina en la reunión ministerial de Montreal. Este hecho expresaba una recuperación que combinaba cuota de mercado (recuperada tras los meses de crisis y favorecida por el incremento de los precios de los *commodities*) con trayectoria o tradición negociadora, y activismo diplomático.²⁹ El segundo indicador de efectividad fue dado a partir de la inclusión de Argentina en la gestación de la coalición negociadora del G20, en agosto de dicho año. Fue la propuesta conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea, sumado a la relación existente entre los embajadores de Argentina, Brasil e India (Chiaradia, entrevista personal, 2012³⁰), y la posibilidad de generar vínculos complementarios a partir de que Brasil actuara como “pívor” entre Argentina e India, lo que permitió el surgimiento de la Coalición.³¹ Argentina fue un actor promotor de dicho surgimiento, donde además encontró buena receptividad para impulsar varios de los reclamos de su posición negociadora.³² El tercer indicador de efectividad, dado por la acción anterior, remite a haber podido rechazar en la Conferencia Ministerial de Cancún la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, evitando una re-edición del Acuerdo de Blair House; y la obtención en 2004, dentro del Acuerdo Marco o *framework* de julio de 2004 (OMC, 2004, WT/L/579), de compromisos como el establecimiento de un plazo cierto para la eliminación de las subvenciones a las exportaciones.³³

ii) *Entre el activismo y la influencia, la participación negociadora en Hong Kong*

La Conferencia Ministerial de Hong Kong, que continuó la negociación de las modalidades del Programa de Doha para el Desarrollo completando el Acuerdo Marco establecido en julio de 2004, fue el segundo de los escenarios de participación efectiva de la Argentina. Se sustanció en diciembre de 2005 y en muchos aspectos los acuerdos parciales allí alcanzados pueden considerarse como uno de los principales avances realizados en la negociación multilateral durante todo el período analizado.

Para el año 2005 en la economía mundial se apreciaban con mayor nitidez los cambios que habían comenzado a darse a principios de la década, y que estaban teniendo un impacto en el desarrollo de las negociaciones de la Ronda Doha: el alza de los precios de los *commodities* agrícolas, también el crecimiento de los BRICS³⁴, la pérdida de legitimidad de Estados Unidos y de la Unión Europea en el plano comercial³⁵ y la elección de un nuevo Director General de la OMC establecían el marco para la acción. Las negociaciones se desarrollaban principalmente en esquemas reducidos y sobre una lógica de un “mercantilismo moderno”, que se traducía en la búsqueda de la menor reducción de las propias barreras del comercio y la obtención de la mayor reducción de las de los socios (Vangrasstek, 2013: 304).

Argentina encontraba fortalecido su frente interno, con mayores niveles de crecimiento del PBI, la consolidación de un modelo económico neodesarrollista, y especialmente la conclusión del mayor trato de re-negociación de la deuda con

el Fondo Monetario Internacional. La estrategia neodesarrollista en particular fue conduciendo a un incremento de los rendimientos de los sectores industriales, los que para mantener sus niveles de crecimiento necesitaban que se mantuviera su protección. Las cámaras empresariales fueron fortaleciéndose a la par. Así, para el año 2005, tanto por el lado del gobierno, como de los lobbistas, las preocupaciones industriales cobraron fuerza, redefiniéndose el perfil negociador del Estado y su posición negociadora.

Plasmando estos cambios, dentro de la Ronda Doha, la Argentina intensificó la presentación de documentos en AMNA, y discursivamente enfatizó sus reclamos en cuanto a la flexibilidad necesaria para los países en desarrollo y el equilibrio entre esta negociación y la agrícola. Dentro de esa última, a su vez, se adoptó una propuesta de acceso a mercados de recorte por bandas, que venía siendo trabajada dentro del G20, dejando de lado las fórmulas más ambiciosas que habían surgido del documento *visión statement* del grupo Cairns, años antes. Las alianzas sobre el eje sur-sur se consolidaron como la estrategia negociadora principal, ello entre otros por negociaciones como las del Sistema General de Preferencias Comerciales (SGPC), lanzadas a propuesta de Argentina en 2004 en el seno de UNCTAD. Por su parte, la vinculación especial con Brasil e India, que condujo al documento conocido como ABI³⁶ sentó las bases para el surgimiento de la coalición del NAMA-11.³⁷ Esta coalición explicaría luego los éxitos de la Conferencia Ministerial, en particular en la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

En conformidad con lo expuesto, durante la Conferencia Ministerial Argentina destacó que el objetivo debería ser el desarrollo y no la liberalización comercial, y que debería haber un equilibrio claro entre agricultura y AMNA. Se dio impulso entonces a la propuesta de incorporación de un nuevo párrafo garante de ese equilibrio, que sería el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. El mismo sostenía que “es importante adelantar los objetivos de desarrollo de esta Ronda mediante un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo tanto en la agricultura como en el AMNA. Con ese fin, encomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio del trato especial y diferenciado” (OMC, 2005, WT/MIN(05)/DEC). Se trataba de una propuesta de “cerrojo” que pudiera garantizar un equilibrio entre las negociaciones agrícolas y las industriales, los cuales no solo eran los pilares centrales de las negociaciones de la agenda de Doha para el Desarrollo, sino también el núcleo de la posición negociadora Argentina en el marco del modelo neodesarrollista.

La negociación de este párrafo estuvo a cargo de los propios embajadores de Argentina en Ginebra, quienes conforme la metáfora de Putnam enfrentaban un “doble tablero de ajedrez” en las negociaciones. Consultados en las entrevistas sobre este giro en la posición negociadora, los funcionarios involucrados dijeron que la misma fue la respuesta natural ante el análisis del contexto internacional, y de las demandas del modelo de desarrollo (y gracias también al margen de maniobra

con el cual éstos contaban).³⁸ En otras palabras, una interpretación de los propios negociadores del doble juego que les estaba tocando llevar adelante, entre las dos mesas de negociación: la externa y la doméstica. En cuanto a las estrategias de negociación implementadas, la negociación de este párrafo muestra la interacción de los múltiples niveles en los que participó Argentina, y cómo estos fueron amplificando la capacidad del país para ejercer influencia. Inicialmente fue planteado por la Cancillería ante el Mercosur, y con el acuerdo de éste, trasladado al G20. La principal tarea de coordinación transcurrió en Ginebra, donde se asignaron roles para la discusión de esta propuesta dentro de una instancia de negociación reducida, logrando finalmente su aprobación gracias al tejido de alianzas sur-sur.

La aprobación del párrafo 24 es el principal indicador para considerar a este momento clave de las negociaciones como uno de participación efectiva para la Argentina. Además del párrafo 24, pudieron concretarse dentro de la Conferencia Ministerial otros objetivos vinculados a las ayudas internas y otras disciplinas en materia de competencia de las exportaciones, como la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Es posible considerar así que la Argentina desarrolló en la Conferencia Ministerial de Hong Kong una participación con alta efectividad. Los medios implementados (la diplomacia vía coaliciones y la presentación de documentos de alto contenido técnico) permitieron alcanzar los fines propuestos por el país en su posición negociadora, ello en un marco de recuperación de las capacidades domésticas (recursos políticos, económicos y diplomáticos) y en un contexto internacional permisivo en el cual, en su conjunto, los países en desarrollo ganaron protagonismo en la negociación.

De aquí y hasta el 2008 existiría una elevada consistencia entre la posición negociadora y la política aplicada en el país, sobre la idea de la existencia de *trade-off* limitados por el propio “conflicto distributivo”³⁹ inherente a la economía argentina. Como resultado se fortaleció así un área no tradicional de la diplomacia argentina en la OMC, y se dio sustento a muchas de las posiciones sostenidas.

c. El fin de la permisividad: participación truncada en la Miniministerial de 2008

Con nuevos documentos de modalidades, en julio de 2008 se convocó a una nueva miniministerial, cuarto momento clave en el proceso negociador de la Ronda Doha. Esta reunión tuvo lugar entre el 21 y el 30 de dicho mes, en Ginebra y fue el escenario del tercer tipo de participación negociadora de Argentina en la Ronda, el de “*participación truncada*”. Sus determinantes se concentran en el plano de lo sistémico, siendo el estallido de la crisis financiera internacional el más relevante, aunque también contribuyeron en lo doméstico, la ruptura de la base doméstica de consensos en materia de política exterior, tras la denominada “crisis del campo”⁴⁰; y las limitaciones del MERCOSUR como táctica de acción colectiva en la negociación.

El período que antecede a la miniministerial de julio de 2008, fue un período de un alto “activismo diplomático institucional” en la conducta negociadora argentina. La estrategia de Argentina consistió en una activa presentación de documentos

en AMNA, así como en el acercamiento de posiciones con Brasil e India, quienes tenían participación en instancias negociadoras reducidas de las que Argentina no participaba. El eje central de la actuación estuvo puesto en la defensa del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong; defensa que articuló mediante la presentación de diversos documentos, individuales y colectivos, por ejemplo con NAMA-11, o con Mercosur.

Acorde a los testimonios recabados en boletines periodísticos especializados Argentina fue uno de los principales opositores a los documentos presentados por los *chairs* tanto de agricultura como AMNA, estando dispuesta incluso a ejercer el veto. Esta conducta se basó en un incremento de las capacidades, en función de la cohesión de la mesa doméstica. Con la “crisis del campo” el sector privado industrial desplazó al *lobby* agrícola y se convirtió en uno de los principales apoyos de la estrategia negociadora argentina en Ginebra. Éste, no sólo proveyó de insumos técnicos a la negociación, sino que además acompañó a la delegación negociadora argentina en Ginebra, avalando la postura del país en AMNA y buscando realizar presiones conjuntamente con sectores privados con intereses semejantes de otros países –reverberaciones– (Pons, entrevista personal, 2012⁴¹).

El Mercosur, por su parte, exhibió limitaciones, contrarrestando ese incremento de poder. Para la miniministerial el Mercosur había preparado su posición negociadora conjunta, durante la Cumbre de San Miguel de Tucumán (julio de 2008). Como resultado se había elaborado una plataforma de acción en común, que prometía sobrellevar las dificultades históricas que el bloque había tenido a la hora de mantener una posición conjunta. No obstante, cuando la reunión miniministerial se transformó de un encuentro de 35 Estados a un encuentro de 7, donde sólo Brasil tuvo participación, los equilibrios se trastocaron. Ante la nueva situación negociadora los representantes brasileños se desligaron del mandato del bloque y se dispusieron a aceptar “como un todo” las propuestas realizadas por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, la cual no era apoyada por el resto de los países en desarrollo ni era consistente con lo acordado en el marco del Mercosur (Zelicovich, 2012). Con esta acción Argentina perdió capacidad de ejercer influencia en las instancias reducidas de negociación, y el Mercosur se vio desdibujado como herramienta negociadora.

No obstante no fue este incidente sino el estallido de la crisis financiera internacional lo que finalmente terminó dejando trunco este momento clave de las negociaciones, no pudiendo resolverse ninguno de los aspectos pendientes en la miniministerial. A partir de la modificación del contexto internacional se redujeron los espacios de participación, y se endurecieron las posiciones de las partes. Ni Argentina, ni otros países con recursos medios, lograron alterar el proceso negociador a partir de entonces, el cual no mostró prácticamente ningún avance desde comienzos de 2008.

La Argentina en este momento clave de la negociación mantuvo las estrategias negociadoras señaladas para los momentos claves anteriores, pero perdió la eficacia observada otrora en el posicionamiento de sus objetivos dentro de los textos de negociación. La debilidad de la coordinación intrabloque del Mercosur puso en

jaque la efectividad de este foro como instrumento negociador para la Argentina. Si bien a lo largo de los otros momentos claves la figura del Mercosur permitió la recuperación de la Argentina y acrecentó su importancia en el plano multilateral, la falta de coherencia interna fue en esta instancia una limitación para negociar. A diferencia de lo sucedido en otros momentos claves, en 2008 este nivel “intermedio” fue un factor restrictivo de la búsqueda de influencia de la participación negociadora argentina. Por su parte, la diversificación de estrategias no pudo constituirse en una alternativa para conseguir influencia el proceso de negociación, el cual quedó virtualmente estancado desde entonces.

3. Reflexiones finales

El caso de la participación argentina en las negociaciones de agricultura y AMNA, durante la Ronda Doha, muestra que efectivamente, aun siendo un país en desarrollo, con recursos medios, resultó posible alcanzar influencia en la negociación multilateral. Como se evidencia en los apartados anteriores, la participación desarrollada le permitió al país en diferentes momentos claves de la negociación ver reflejados sus objetivos y posiciones en los documentos en los que se iban plasmando los avances de dicha Ronda. La eliminación de las subvenciones a las exportaciones, o bien la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, han sido dos de los ejemplos más destacados de dicha influencia.

En la Ronda Doha, Argentina comenzó con una participación acotada, que se fue incrementando hasta alcanzar en algunos momentos una participación efectiva, que luego quedó truncada. Las razones que explican ello articulan el fortalecimiento de las capacidades negociadoras que fueron *in crescendo*, con un contexto internacional cambiante y permisivo. Cuando tal permisividad se interrumpió, esas capacidades encontraron su limitación en una participación truncada.

Como puede verse en la comparación entre el lanzamiento de la Ronda Doha y la Conferencia Ministerial de Cancún, el modelo de desarrollo fue la variable de mayor gravitación en los sucesivos ajustes de los *contenidos* de la posición negociadora. Además en la medida que dicho modelo fue permeando las preferencias y visiones de los negociadores, también fue ésta la variable explicativa para las variaciones en el *activismo* (ej. jerarquización de las negociaciones comerciales internacionales a partir del año 2003) y en las *estrategias* de la participación negociadora (por ej. preferencia por los actores “del sur”). Conforme la teoría de Putnam, la sintonía entre estos elementos otorgó solidez a la mesa doméstica, y permitió mayores grados de *influencia* o *eficacia*. Por su parte, el hecho de mayor incidencia en la modificación de la permisibilidad internacional fue el estallido de la crisis financiera internacional en 2008, tal como se evidencia en el análisis de la “participación truncada”.

Así pues, el caso estudiado muestra que el activismo en el proceso negociador puede traducirse en mayor influencia. Dicha posibilidad radica tanto en la presencia de una mesa doméstica sólida como de un contexto internacional permisivo. La doble condicionalidad, de recursos y de contexto, es lo que resulta distintivo de esta posibilidad de generar influencia que se le presenta a Argentina dentro del

proceso multilateral, y es lo que permite comprender los subtipos de participación negociadora propuestos.



Referencias

1. Con este término referimos a aquellos países que, siendo países en desarrollo, desde comienzos del siglo XXI, han presentado altos niveles de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), y han ejercido liderazgos regionales, disputando incluso espacios de la gobernanza global. Se trata, entre otros, de Brasil, India, China, Rusia, Sudáfrica.
2. La extensión del artículo limita las posibilidades de demostración de las distintas técnicas de investigación aplicadas. No obstante las mismas se encuentran disponibles dentro de la tesis doctoral de la autora, titulada “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”.
3. Los análisis de varios niveles han sido frecuentemente utilizados en las Relaciones Internacionales para la comprensión de diferentes fenómenos. Waltz, Jervis, y Rosenau, entre otros, proponen esquemas, que van de tres a cinco niveles, y que incluyen desde el nivel del individuo al sistema. La adopción de uno u otro depende íntimamente de la naturaleza de las variables que influyen en el fenómeno en cuestión (Jervis 1999: 258). No se trata de que un nivel tenga mayor entidad explicativa que otro, sino que para un mejor análisis es preciso posicionarse desde la comprensión de una causalidad mutua (Frieden y Martin, 2001).
4. Putnam sostiene que las negociaciones internacionales deben entenderse como un “juego de doble nivel” en el que los planos domésticos e internacional constituyen dos caras del mismo proceso de negociación, conectados entre sí, aunque con lógicas diferentes. El gobierno, en la figura del negociador, es quien enfrenta ambas “mesas”. Los acuerdos, en última instancia, dependen de la interacción de la superposición de los “conjuntos ganadores” de las partes.
5. Para Zartman (1994) las características de las negociaciones multilaterales pueden resumirse en seis aspectos: existen múltiples actores involucrados (*multiparty*), con múltiples temas de abordaje (*multi-issue*), y diversidad de roles de conducta en la negociación (*multirole*) donde pueden asumirse diferentes valores (*variable values*); los acuerdos suelen conducirse a partir de la norma del consenso, y son “constructores” de normativas o bienes comunes (*rule making rather than redistribution*) y conducen a la formación de coaliciones entre las partes (*coalition*) (Zartman, 1994: 4-7).
6. Putnam reconoce explícitamente la posibilidad de aplicar el esquema teórico por él propuesto a otras negociaciones que no sean estrictamente negociaciones bilaterales. De hecho en “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*” el análisis aborda las negociaciones trilaterales acaecidas entre Alemania, Japón y los Estados Unidos en el marco de la Cumbre de Bonn de 1978.
7. En la literatura se señalan mayores interacciones en términos de niveles (Balaban, 2006), como en la secuencialidad-simultaneidad de las interacción (Leib, 2004), y también en las interacciones entre actores nacionales, subnacionales, y supra estatales (Knopf, 1993).
8. Las herramientas y acciones constituyen la puesta en juego de la estrategia negociadora, y con ello el activismo de la participación negociadora. Las estrategias responden al interrogante de “¿qué medios se usarán para lograr un mejor acuerdo?” (Sabra, 1999: 32) y deben entenderse como “conjunto de acciones planificadas que se desarrollan en una negociación de cara a un objetivo” (Odell, 1999: 3). Son la “orientación” de la conducta negociadora, en tanto las tácticas son las actividades dotadas de sentido, dependientes de la estrategia, que conforman el “activismo” de la participación negociadora.
9. Adoptamos el concepto de “permisibilidad” de Jaguaribe (1979), el cual establece una relación entre la coerción o coacción potencial que enfrente el Estado y ciertas condiciones que pueda poseer. Es tanto la “situación geopolítica del estado” con sus capacidades y recursos –internos y externos– frente a la “coerción” y “coacción” de terceros; como el grado de intensidad que esa coerción o coacción tenga. Sostiene Jaguaribe (1979) que las condiciones que un Estado posea para hacer frente a la permisibilidad pueden ser “puramente internas como el desarrollo de una adecuada capacidad económica y militar o también externas como el establecimiento de alianzas defensivas”.

10. Para la consideración de la variación entre los distintos componentes de la participación, como así también de los diferentes subtipos estudiados se aplicó la clasificación de reestructuración, reforma y ajuste de Lasagna (1995).

11. Tal resultado puede ser un acuerdo (*agreement or settlement*) o también la ausencia del mismo. La valoración de ese resultado depende de los propios intereses, y de tales intereses depende a su vez –aunque no exclusivamente– (el grado de) la participación de cada una de las partes involucradas en el proceso en cuestión.

12. La distinción entre participación formal y real y la consideración de la efectividad de la participación vuelven necesario definir qué entendemos por la influencia, y por ende, por “poder”. El mismo debe ser entendido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social”. Tal acto de imponer voluntad, y de modificar la conducta de otros, ha sido englobado bajo la idea de influencia, siendo entonces el poder un tipo particular de influencia: una influencia coercitiva (Knorr, 1969), que tiene costos. El uso de los términos, sin embargo ha llevado a asumir a la influencia coercitiva como poder, y a la influencia no coercitiva, como influencia.

13. Cabría distinguir lógicamente una cuarta categoría, en la que no hubiera ni activismo ni permisibilidad en la participación negociadora. No obstante, dado que la clasificación propuesta se desprende del concepto de “participación real”, dicha cuarta opción carecería de sentido.

14. Vease Russell, 2010; Simonoff, 2007.

15. Las negociaciones para la adhesión de la Argentina al GATT se iniciaron el 21 de septiembre de 1960 (Wong y Yu, 2007). El protocolo de Adhesión fue firmado el 11 de septiembre de 1967 e internalizado el 28 de Junio de 1968 mediante Ley N° 17.799.

16. Además, Argentina recurrió a declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. También recurrió a la amenaza de bloqueos (ejemplo, no votar nada hasta que no se llegara a un acuerdo en el área agrícola) como forma de generar poder (Croome, 1998; Miller, 2000; Tussie, 1993; Tettamanti, 1990).

17. En el pilar de acceso a mercados se impulsaba la aplicación de una “fórmula armonizadora agresiva”, que condujera a un arancel máximo del 21% para los países desarrollados y del 28% para los en desarrollo; se reclamaba también la eliminación de la Salvaguardia Especial sobre Agricultura y se apoyaba la incorporación de un mecanismo especial para los países en desarrollo (OMC, 2000, G/AG/NG/W/1; G/AG/NG/R/6). En la llamada “competencia de las exportaciones”, el principal reclamo consistió en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y el sometimiento del comercio internacional de productos agropecuarios a las normas generales del sistema multilateral de comercio (OMC, 2000, G/AG/NG/W/20; G/AG/NG/W/38). Por su parte, en el pilar de ayuda interna, se requería la eliminación de todas las medidas de ayuda interna distorsivas del comercio en un plazo a determinar, y la incorporación de disciplinas para evitar el entrecruzamiento de las ayudas (*box shifting*). Asimismo, Argentina se oponía a incorporar al mandato de negociaciones agrícolas temas que se consideraban más vinculados al acuerdo de derechos de propiedad intelectual como las indicaciones geográficas, la inocuidad de los alimentos y el etiquetado.

18. En el año 2001 el diputado Alchourón, presidente de la Sociedad Rural Argentina entre 1984 y 1990, propuso al Congreso de la Nación la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales, sosteniendo que “el seguimiento y control de las negociaciones por parte del Poder Legislativo posibilitará que el mismo haga sustantivos aportes [al proceso negociador]”.

19. Puede considerarse, entre otras la reunión preparativa que tuvo lugar en México del 31 de agosto al 2 de septiembre de 2001 (MRECIC 2001), a la que asistieron otros 17 países miembros de la OMC.

20. Entre el 2000 y el 2002 fue embajador extraordinario y plenipotenciario ante los organismos económicos internacionales (Ginebra) y ante la Unión Europea (Bruselas). De abril de 2002 a noviembre de 2005 fue Ministro de Economía y Producción. La entrevista fue realizada el lunes 12 de noviembre de 2012, en sus oficinas, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

21. Como se señala en Zelicovich (2012), a pesar de que uno de los objetivos de la creación del bloque era constituirse en un actor para las negociaciones externas, para los cuatro países miembro este

accionar dentro del MERCOSUR resultaba únicamente una posibilidad más, acotada a la coordinación intergubernamental, y no había logrado aún ser un mecanismo más fuerte para el accionar conjunto de sus miembros. Si bien existían experiencias iniciales en la conformación de un “grupo negociador” para las negociaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea, la estructura regional del MERCOSUR ofrecía mecanismos de coordinación de poca cohesión, cuya eficacia quedaba acotada a que se produjeran los consensos entre los cuatro países miembros. En los hechos la representación externa del bloque, en los casos que se conviniera, se ejercía desde la presidencia pro-tempore, lo que limitaba las potencialidades del bloque como foro negociador, especialmente para los miembros de menor peso relativo.

22. Entre los más importantes pueden mencionarse documentos como el G/AG/NG/W/20; el G/AG/NG/W/38; y el G/AG/NG/W/88, todos del año 2000; además del Documento “Vision Statement” presentado conjuntamente con el Grupo Cairns, en 1998.

23. La multiplicidad de temas incluidos en la agenda, y el impulso de cuestiones como los temas de Singapur (política de defensa de la competencia; inversiones; compras públicas; y facilitación del comercio) restaron vigor al enfoque pro-desarrollo que se pretendía tener.

24. En la Declaración de Doha se había establecido que los temas Singapur se emprenderían en la quinta reunión ministerial, sobre la base de una decisión que había de adoptarse por consenso explícito, sobre las “modalidades de la negociación”.

25. Sobre su adopción en el caso argentino véase Porta y Bianco (2004), Curia (2011), etc.

26. Para 2003, los actores domésticos más influyentes seguían siendo los sectores agrícolas, en tanto que los cuerpos burocráticos habían mantenido continuidad, a pesar del impacto de la crisis de diciembre de 2001. No obstante, actores como la Unión Industrial Argentina comenzaron a involucrarse más activamente a partir de esta fecha.

27. Argentina desde el año 2002 se convirtió en usuaria de los aranceles a las exportaciones.

28. Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, desde diciembre de 2005 hasta el 18 de junio de 2010. Entrevista realizada el 7 de noviembre de 2012, en sus oficinas en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

29. También llamado activismo diplomático institucional, comprende entre otros, reuniones con el Director General, asunción de roles dentro de la OMC, asistencia a reuniones informales reducidas de negociación, como las mini-ministeriales, participación del mecanismo de solución de diferencias, etc.

30. Embajador. Fue Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de 2004 a 2010. De 2002 a 2004 fue Representante Permanente ante los Organismos Internacionales en Ginebra y la Organización Mundial del Comercio, Anteriormente fue Secretario de Comercio Internacional. Entrevista realizada el 22 de octubre de 2010, en sus oficinas de CILFA, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

31. También puede considerarse el “margen de maniobra” que el embajador argentino ante los organismos internacionales en Ginebra, Chiaradia, percibía que tenía, en función de su relación con la Presidencia de la Nación y el Ministro de Relaciones Exteriores (Chiaradia, Entrevista Personal, 2012).

32. La participación argentina en esta nueva coalición ha significado un ajuste en la postura tradicional del país en el plano multilateral: mientras que le otorgó más importancia a las demandas de reducción de los subsidios distorsivos, hubo un menor énfasis en el acceso a mercados, fundado en la necesidad de mantener la cohesión dentro de un grupo más heterogéneo de países, y en cierta coherencia con las políticas domésticas.

33. También la incorporación de la armonización en los cortes, los recortes de la ayuda interna sobre la base de productos específicos, el reemplazo de la fórmula mixta por la fórmula estratificada en acceso a mercados agrícolas, el abordaje de productos específicos sujetos a mayor flexibilidad y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. En cambio no encontraron eco los reclamos como la eliminación de las ayudas en caja azul, adoptándose su reducción; un enfoque más general y flexible en el comportamiento verde, y flexibilidades para productos sensibles de los países desarrollados. Se acordó allí además la incorporación de un MSE, que sería fuertemente rechazado entre los lobistas privados en la esfera doméstica argentina, en tanto que países como Bangladesh, Brasil, China, Cuba, Ecuador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, Kenia, Malasia, Paraguay y Sudáfrica acompañaron el reclamo en torno a las retenciones a las exportaciones (OMC, 2004, JOB/(04)110).

34. Acorde a datos de Goldman Sachs (2005) entre el año 2000 y 2005, Brasil, India, Rusia y China llegaron a explicar el 28% del crecimiento del PBI global medido en dólares, y el 55% medido en paridad de poder de compra (PPP).
35. Los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, y la Unión Europea, atravesaban procesos domésticos de ajustes para el 2005, que disminuían su legitimidad y sus capacidades de coacción en el plano de las negociaciones. El primero por el pronto vencimiento de la *Trade Promotion Authority* o *Fast Track*, en tanto que los europeos, por la reintroducción de los subsidios a las (restituciones) a las exportaciones para trigo blando (INAI, 2005).
36. Se trata de una fórmula alternativa para acceso a mercados (OMC, 2005, TN/MA/W/54), presentada por Argentina, Brasil e India. La misma consistía en una variación a la fórmula suiza, donde se incorporaba el promedio de los aranceles aplicados, y un coeficiente de variación, lo que permitiría encontrar el equilibrio entre los sectores agrícolas e industriales.
37. Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Namibia, Filipinas, Sudáfrica, Túnez y Venezuela.
38. En entrevistas realizadas por la autora a Chiaradia (2012); Makuc (2011); Dumont (2012); Niscovolos (2012).
39. El dilema distributivo es aquel que surge al considerar los impactos que la política comercial externa tiene sobre la economía local. La apertura/clausura de los mercados genera una redistribución de ganadores y perdedores en las relaciones comerciales, dando lugar a las divergencias entre los sectores orientados a la exportación, y aquellos que compiten con las importaciones. Esto dispara dinámicas que reproducen el ciclo, afectando el tipo de cambio, y orientando determinada especialización productiva mediante el desplazamiento de recursos. De tal modo el concepto entra en relación con las ventajas comparativas que se posean, la política comercial que se adopte, y el régimen de tipo de cambio vigente; es decir, todos aspectos determinantes del modelo de desarrollo (Zelicovich, 2010: 8).
40. Véase Leiras y Cruzalegui (2009).
41. Jefe del Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales de la Unión Industrial Argentina hasta 2008. Entrevista realizada el día lunes 12 de noviembre de 2012, en las oficinas del Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía

- S. BALABAN (2006), “Dynamics of Three-level Games and Implications on Policy-making”, Ponencia presentada en la Conferencia Annual de la Southern Political Science Association, TBA, (url: http://www.allacademic.com/meta/p69050_index.html, consultado mayo 2010).
- J. CROOME (1998), *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*, Boston, Ed. Kluwer Law International.
- E. CURIA (2011), *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- P. DRAHOS (2003), “When the weak bargain with the strong: Negotiations in the World Trade Organization”, en *International Negotiation*, N°8.
- D. DRUCKMAN, M. OLEKALNS y P. SMITH (2009), “Interpretive Filters: Social Cognition and the Impact of Turning Points in Negotiation”, en *Negotiation Journal*, Harvard College, Vol. 25, Issue 1.
- J. FRIEDEN y L. MARTIN (2001), “International Political Economy: The state of the sub-discipline”, Cambridge, Department of Government, Harvard University. (Disponible en: <http://www9.georgetown.edu/faculty/jrv24/frieden%26martin2002.pdf>, consultado en diciembre de 2009).
- H. JAGUARIBE (1979), “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”. Ponencia presentada al Seminario “América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional”, organizado por el CFU y el Rial, Viña del Mar, del 7 y 11 de enero de 1979, publicado en *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 12, N° 46.
- R. JERVIS (1999), “Perception and Misperception in International Politics”, en P. VIOTTI; M. KAUPPI, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, Boston, Prentice Hall.
- R. KEOHANE (1984), *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

- J. KNOFF (1993), "Beyond Two-Level Games: Domestic International Interaction in the Intermediate-range Nuclear Forces Negotiations", en *International Organization*, Vol. 47, N° 4.
- K. KNORR (1969), *La política del poder en la era nuclear*, Buenos Aires, Ed. Troquel.
- M. LASAGNA (1995), "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, N° 111, Vol. 28.
- K. LEIB (2004), "Negotiating the space station. Reflections on an N-Level game", paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada. (Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p72737_index.html, consultado en abril 2009).
- M. LEIRAS; I. CRUZALEGUI (2009), "Argentina: problemas macro-económicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno", en *Revista de Ciencia Política*, N° 29, Vol. 2.
- M. E. LORENZINI (2005), "Las relaciones bilaterales Argentina-Chile: entre la concertación y la asociación estratégica", ponencia presentada en el VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político. (Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e2/lorenzini.pdf>, consultado en abril 2013).
- O. MARTINEZ (2003), "Entrevista 'La Argentina se va a sentar en todas las mesas posibles'", *Diario Clarín*, Suplemento Económico, Edición Impresa, 21 de mayo de 2003.
- C. MILLER (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ande los foros internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- A. NARLIKAR (2001), "WTO decision-making and developing countries", Trade Working Paper, N° 11, South Centre.
- J. ODELL (1999), "The Negotiation Process and International Economic Organizations", prepared for delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton and Towers, (Disponible en: www.rcf.usc.edu/~odell/APSA99.DOC, consultado en octubre 2008).
- F. PEÑA (1968), "La participación en el sistema internacional", en F. PEÑA (2003), *Momentos y Perspectivas. La argentina en el mundo y en América Latina*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- F. PORTA y C. BIANCO (2004), "Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y Disensos", Centro REDES, Documento de Trabajo N°13.
- R. PUTNAM (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, N° 42 (3).
- M. RICHARDS (2001), "A review of the effectiveness of developing country participation in the climate change convention negotiations", Londres, Overseas Development Institute. (Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4740.pdf>, consultado en octubre 2012).
- R. RUSSELL (2010), *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo*, Buenos Aires, Ed. Taurus.
- J. SABRA (1999), *Negociaciones Económicas Internacionales. Teoría y Práctica*. Montevideo, CEFIR.
- A. SIMONOFF (2007), "Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)". Tesis doctoral presentada para la obtención del título de Doctor en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- H. B. SOLIGNAC LECOMTE (2001), "Effectiveness of developing country participation in ACP-EU negotiations", Londres, Overseas Development Institute (Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4742.pdf>, consultado en octubre 2012).
- B. STARKEY; M. A. BOYER; J. WILKENFELD (2010), *International Negotiation in a Complex World*, Lanham, Ed. Rowman & Littlefield.
- F. STEINBERG (2007), *Cooperación y conflicto*. Madrid, Ed. AKAL.
- R. STEINBERG (2002), "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO", en *International Organization* - Volume 56, Number 2.
- TETTAMANTI "Argentina y la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entrevista al embajador Tettamanti", en *América Latina/Internacional*, Vol. 7, N° 23, Enero- Marzo, Flacso Programa Argentina.

- D. TUSSIE (1993) (1986), *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- D. TUSSIE y M. LENGYEL (2002), "Developing Countries: Turning Participation into Influence," en B. HOEKMAN, A. MATTOO y P. ENGLISH, *Development, Trade, and the WTO*, Washington D.C., World Bank.
- C. VANGRASSTEK (2013), *The History and Future of the World Trade Organization*, Ginebra, WTO Publications.
- K. WONG; M. YU (2007), "Democracy and the GATT/WTO Accession duration", Discussion paper series, School of Economics, the University of Hong Kong, Economics and Finance Workshop. (Disponible en: <http://www.apeaweb.org/confer/hk07/wong-yu.pdf>, consultado octubre 2013).
- W. ZARTMAN (1994), *International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity*, San Francisco, Ed Jossey-Bass.
- J. ZELICOVICH (2010), "Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: Consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner", ponencia presentada ante el X° Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- J. ZELICOVICH (2012), "Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del MERCOSUR durante la Ronda de Doha". Tesis de Maestría presentada para la obtención del título de Magister en Relaciones Comerciales Internacionales, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- J. ZELICOVICH (2013), "Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador". Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- J. ZELICOVICH (2014), "¿Hacia una mayor influencia? Análisis de la participación negociadora de países en desarrollo durante la Ronda Doha", en Revista *Conjuntura Global*, Vol. 3, N°1.

Fuentes Documentales

- CAIRNS Group (1998), "Cairns Group Statement. Cairns Group "Vision" for the WTO Agriculture Negotiations. "Completing the Task"". (Disponible en: http://cairnsgroup.org/Pages/vision_statement.aspx).
- GOLDMAN SACHS (2005), "How Solid are the BRICs?", Global Economics Paper N° 134. (Disponible en: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/how-solid.pdf>).
- INAI (2005), Boletín N° 35, 11 de febrero de 2005.
- MECON (2004), Lineamientos de la política comercial externa de Argentina. (Disponible en: http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/PolEco_s.pdf).
- MRECIC (2001), "Rodríguez Giavarini viaja a México para la reunión preparatoria de la Ronda de la OMC", información para la prensa 232/2001, 30 de agosto de 2001.
- OMC (2000), G/AG/NG/R/6. "Informe resumido sobre la sexta reunión extraordinaria celebrada los días 22 y 23 de marzo de 2001", Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 2 de agosto de 2001.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/1, "Declaración de la República Argentina", Primera reunión extraordinaria del Comité de Agricultura, 23-24 de marzo de 2000, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 4 de abril de 2000.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/20, "Segunda reunión extraordinaria del Comité de Agricultura", 14 julio de 2000.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/38, "Subvenciones a la exportación. Seguridad o dependencia alimentaria", Documento de debate presentado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR), Chile, Bolivia y Costa Rica, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 27 de septiembre de 2000.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/88, "Preocupaciones no Comerciales Legítimas", Comunicación técnica de la Argentina, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 30 de noviembre de 2000.
- OMC (2001), G/AG/NG/W/39, "Declaración de Argentina", Tercera reunión extraordinaria del Comi-

té de Agricultura, 28-29 de septiembre de 2000, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 25 de octubre de 2000.

OMC (2004), JOB (04)/110, “Declaración de la Argentina”, Consejo General, Reunión informal a nivel de Jefes de Delegación, 30 de julio de 2004.

OMC (2004), WT/L/579, Programa de Trabajo de Doha - Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004.

OMC (2005), TN/MA/W/54, Comunicación presentada por Argentina, Brasil e India al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados para los productos no agrícolas, Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados - Acceso a los mercados para los productos no agrícolas, 15 de abril de 2005.

Recibido: 19/08/14. Aceptado: 27/11/2014.

Julietta Zelicovich, “¿Pueden los países en desarrollo ejercer influencia en las negociaciones multilaterales? Consideraciones en torno al caso argentino en la Ronda Doha (2001-2011)”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 79-100.

Los retos de la democracia en América latina¹

The challenges of democracy in Latin America

Gianfranco Pasquino

Gianfranco Pasquino es Profesor Ordinario de Ciencia Política en la Universidad de Bologna, Italia. Es también Profesor Asociado Superior de Ciencia Política en el Centro de la Universidad Johns Hopkins en Bologna, donde imparte clases de Política italiana y Desarrollo político comparado. Autor de numerosas publicaciones vinculadas con el poder, la democracia, los sistemas políticos comparados, entre los temas más relevantes.

Cuando me pregunto sobre las democracias, siempre tengo algunas certezas y muchas dudas. Dudas que espero sean creativas. Es decir, la democracia produce algo importante que debe ser analizado desde el punto de vista teórico y desde los puntos de vista prácticos también. Eso es lo que creo e intento hacer hoy.

Se puede decir que hay dos tipos de democracias. Hay democracias ideales o democracia ideal, y hay democracias reales o realizadas o realmente existentes. Todos, creo, tenemos una visión de nuestra democracia ideal.

Probablemente, hay tres características fundamentales que compartimos: la democracia debe, etimológicamente, ser el poder efectivo del pueblo; la democracia debe garantizar la libertad, la libertad personal y la democracia debe, dicen, pero es un problema, producir igualdad o igualdades o, como vamos a ver, igualdad de oportunidades.

Los tres elementos, cuando existen, producen una democracia ideal. La mayoría de los utopistas comparten las tres características. Pero las tres características tienen problemas porque no sabemos exactamente qué significa poder efectivo del pueblo; sabemos que la libertad tiene límites, como algunos filósofos han dicho, el límite de mi libertad es la libertad del otro entonces como marcamos los límites es un problema, y sabemos que la igualdad no es posible, la igualdad en singular. Hay un caso especial de igualdad: *Animal Farm* de Orson Orwell. Cuando todos son iguales, aún hay algunos que son más iguales que otros. Entonces, los tres elementos de la democracia ideal son los que debemos analizar.

Sabemos que hay otro problema, es decir que hay dos tipos de igualdades que deben ser analizadas. La igualdad de *input*: la posibilidad para todos de expresar sus opiniones, preferencias e intereses que es algo que muchas democracias garantizan, y luego hay una igualdad que no es prácticamente posible, es decir, la igualdad de *output*, de decisiones, de consecuencias, de resultados.

Pero no podemos quedar satisfechos simplemente con decir que no es posible obtener la democracia ideal. La democracia ideal es una especie de estrella polar del pensamiento político y de la acción política.

Si los políticos no tienen una idea de la democracia ideal que quieren buscar, son malos políticos. Y los teóricos no pueden olvidar que hay una democracia ideal que

probablemente todos, de una manera u otra compartimos. Después existe la democracia realizada o realmente existente, que es la que existe en cada país que quiere ser democrático. La democracia que vemos todo el tiempo, en Argentina, en Italia, en Inglaterra, en Estados Unidos(...) hay más o menos noventa democracias, si democracia es solamente elecciones bastante libres que producen consecuencias. Pero si las democracias, democracias obviamente existentes, son definidas de acuerdo a la constitución y al liberalismo –en el sentido más amplio del liberalismo–, probablemente no hay más de treinta o treinta y cinco democracias que pueden definirse como “liberal- democracias”. Liberal-democracia no significa que no hay liberalismo dentro de las socialdemocracias realmente existentes. Sería un error muy grave decir que las democracias de Suecia, de Noruega, de Dinamarca, no son liberal-democracias, lo son, y asimismo, también socialdemocracias.

Las democracias realmente existentes son democracias donde el pueblo ejerce el poder a través de sus representantes. Pero, el pueblo puede ejercer el poder también a través de algunos elementos de la Constitución, como por ejemplo, el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de los que gobiernan. Todos probablemente recuerdan cuando Schwarzenegger llegó a ser gobernador de California, fue a través de una revocatoria, la revocatoria del gobernador en el cargo –demócrata–, e inmediatamente, en la misma boleta, la elección de Schwarzenegger. La revocatoria que existe en muchos estados de los Estados Unidos es un elemento de democracia, puedo decir, cultural-institucional.

Segundo, sabemos que hay libertad en las democracias realmente existentes. Pero sabemos que la libertad tiene límites en la seguridad. La libertad puede ser limitada cuando hay problemas de seguridad personal, y en América latina sabemos que hay problemas de seguridad personal, y sabemos que hay muchos países, incluso los Estados Unidos, donde hay problemas de seguridad personal.

Sabemos también que la igualdad que tenemos en las democracias realmente existentes es en la mayoría de los casos, la igualdad de voto. Pero esa no es la mejor definición de igualdad. La mejor definición de igualdad en la democracia realmente existente es igualdad frente a la ley. Es la definición que Aristóteles utilizó: “isonomía”, *nomos*, ley, *iso*, mismo, igualdad frente a la ley. Pero es un problema porque sabemos que en la mayoría de los casos, en las democracias realmente existentes, no hay igualdad frente a la ley. Si ustedes tienen dinero y tienen un buen grupo de abogados, son, por decir, más iguales que los que no tienen dinero y un grupo de abogados y eso conlleva consecuencias.

Creo que es importante, cuando hablamos de la libertad, saber que la libertad probablemente más importante dentro de una democracia es la libertad de *input*, la libertad de palabra, *free speech*. La mayoría de las palabras que utilizamos cuando hablamos de política son de origen griego o de origen inglés, y no es casual, la democracia nació en Grecia y continuó en los Estados Unidos. En Inglaterra hay un debate acerca de si la democracia comenzó en Inglaterra o en los Estados Unidos, es un debate interesante que hoy no podré desarrollar aquí.

Pero *free speech*, la libertad de palabra, es exactamente lo que existía en Atenas, lo que existía en las asambleas de las pequeñas ciudades de los Estados Unidos

y en muchos lugares de Inglaterra. Pero *free speech*, la libertad de palabra, no es bastante porque si todos hablan y nadie escucha, no hay democracia. Hay, lo que podemos definir como “confusión”, y confusión no es, nunca es, democracia. No hay una confusión creativa que conduzca a la democracia, no. La democracia tiene reglas, entonces si hay confusión, no hay democracia.

Sabemos que hay algunas desigualdades que no son particularmente importantes desde el punto de vista de la democracia, pero sabemos que hay desigualdades políticamente relevantes. La mayoría de los teóricos de la democracia no han reflexionado sobre la pobreza como desigualdad políticamente existente. Hoy sabemos —existe un excelente estudio de Sydney Verba, y de sus colaboradores, sobre los Estados Unidos—, que la pobreza produce desigualdades políticamente relevantes. Los que son pobres no se organizan, los que son “bastante ricos”, se organizan. Los que son pobres no tienen las herramientas para influir sobre las decisiones políticas. Los que son ricos sí las tienen.

Cuando Tocqueville visitó los Estados Unidos vio que los americanos, frente a un problema se organizaban ¿Por qué? Porque tenían una gran igualdad de condiciones sociales. En sociedades en las cuales las condiciones sociales no son “más iguales” es muy difícil. Es muy improbable que los pobres se organicen. Puede existir una situación en la cual hay organizadores políticos y sociales, por ejemplo. Eso es bueno, porque se reducen las desigualdades, pero la desigualdad de las condiciones sociales disminuye la calidad de la democracia: la democracia continúa existiendo pero es una democracia de baja calidad.

Tenemos otros problemas. Es decir, y sería el título de mi conferencia, hay retos a la democracia en todo el mundo, no solamente en América latina, aunque el título alude a ella. Hay retos universales que podemos buscar en todas la democracias, y hay retos específicos de algunas democracias. Es necesario diferenciar, distinguir, entre los dos tipos.

Creo que podemos decir que continúa existiendo el autoritarismo en muchos países del mundo, este es un reto universal de la democracia. El autoritarismo es un riesgo universal de la democracia. Cuando existe autoritarismo, no existe democracia. Pero hay democracias en las cuales hay hombres —raramente mujeres—, hombres autoritarios que desafían a la democracia. Entonces, el autoritarismo, la idea de que un hombre puede decidir para todos, es una idea que continúa existiendo en muchos lugares, en muchas democracias.

La idea de que hay grupos de hombres mejores que podrían gobernar mejor que los que hemos elegido, es una idea que continúa existiendo. Es decir el gobierno de los mejores, de los pocos, de los oligarcas, es una idea que sobrevive en la práctica en muchos lugares. Rusia es un ejemplo perfecto del gobierno de los oligarcas. Tienen dinero pero no necesariamente tienen cultura política, no necesariamente tienen legitimación, pero tienen dinero, entonces transforman su dinero en poder político.

Después hay retos específicos. Hay tres retos específicos a la democracia, siempre, probablemente cuatro; seguro hay tres pero vamos a indagar si hay un cuarto también.

*El primer reto es el populismo. Es un reto que todos en América latina conocemos pero que conocemos en Europa también, porque el populismo es algo que existe dentro de la democracia. Si la democracia es poder del pueblo, el pueblo existe, ¡debe existir! El pueblo tiene muchas emociones, muchas pulsiones, el propio pueblo puede producir populismo entonces; no podemos eliminar el reto del populismo dentro de la democracia. Nunca podemos eliminar completamente el reto del populismo. No podemos evitar el reto porque si eliminamos el reto, eliminamos al pueblo, y si eliminamos el pueblo, adiós a la democracia.

El populismo (tengo un problema con el idioma, no sólo con el español, sino con la palabra), es una línea dentro de la democracia, una “pista” dentro de la democracia y probablemente la mejor palabra es que el populismo es una “sombra” dentro de la democracia. Pero, es una sombra dentro de las constituciones mismas de la democracia. La Declaración de la Independencia de los Estados Unidos es *We the people*; el primer artículo de la Constitución italiana, que tiene un poco de populismo pero no mucho, es *la sovranità appartiene al popolo*, “la soberanía pertenece al pueblo”. Prácticamente en todas las constituciones hay referencias al pueblo.

¿Qué es el populismo en algunas pocas palabras?

Es una relación entre un líder y el pueblo. El pueblo no está organizado y el líder no quiere intermediario. El líder intenta expresar al pueblo su capacidad de representar todo lo que el pueblo quiere. El líder siempre dice que escucha al pueblo, pero porque no hay organizaciones intermediarias, porque las relaciones no son plenamente libres, nace una relación plebiscitaria entre el pueblo y el líder. Cuando el pueblo no es organizado llega a ser prácticamente un elemento manipulado por el líder. Tocqueville tenía razón, las asociaciones intermedias impiden al líder caer en el populismo. Las asociaciones intermedias le impiden al líder crear populismo, porque en los Estados Unidos hay situaciones donde vemos populismo pero hay muchas asociaciones intermedias. Entonces, aún con un poco de populismo, la democracia puede ofrecer oportunidades de participación e influencia.

En América latina hay asociaciones intermedias pero son débiles, son movimientos que aparecen y desaparecen. Entonces no pueden desafiar al líder. Cuando hay partidos organizados el líder muy difícilmente puede llegar a ser un líder populista. Pero si no hay partidos organizados, el populismo parece ser un peligro constante para la democracia.

En general, cuando estoy en el extranjero no hablo de Italia. Pero si ustedes conocen un poco de Italia, saben que los partidos políticos italianos implosionaron en el año 1992, 1993 y 1994y aparecieron líderes populistas. Junto con Berlusconi, el líder de la Liga Norte, Bossi fue un líder populista, y muchos otros pequeños líderes aparecieron porque el sistema de partidos no existió más. Entonces el problema fue que sin partidos, los pequeños líderes pueden construir pequeñas organizaciones populistas, con diferentes recursos e impactos sobre la política y el sistema político. Italia tiene hoy bastantes desafíos populistas, pero no es claro si los populistas van a ser más fuertes que las instituciones republicanas. Creo que no.

Hay otros elementos populistas en Europa también, que no voy a explorar, pero lo que quiero subrayar es que el populismo está siempre presente en todas las de-

mocracias. Todavía, especialmente cuando las democracias son verdaderamente estructuradas, tienen instituciones, reglas que todos respetan, tienen elecciones libres y frecuentes, regulares, el populismo puede ser puesto en duda. La cuestión que quiero subrayar es que el populismo está siempre presente en todas las democracias, principalmente cuando las democracias tienen elecciones libres.

*El segundo reto a las democracias realmente existentes, es el reto de la corrupción. La corrupción existe en todo el mundo, podríamos decir que existe en todas las democracias pero, afortunadamente, tenemos un ranking de corrupción que es extraordinario.

Hay un pequeño libro de un autor inglés sobre la corrupción que es espectacular. La corrupción no es exclusivamente política, la hay en el Estado, en el mercado, en la sociedad, etc. Todos debemos preguntarnos si en algún momento no hemos aceptado un intercambio de corrupción. Pero si el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente, la corrupción corrompe de muchísimas maneras. Sin una vigorosa intervención de la política, la sociedad no puede desvincularse de la corrupción ni política ni social. Y la política no puede liberarse de la corrupción si la sociedad misma está corrupta.

Existe una investigación muy interesante para evaluar la inclinación a la corrupción. Los encuestadores en algunos sistemas políticos distribuyeron en diferentes lugares de las ciudades más grandes billeteras y, ¿cuántas billeteras fueron restituidas a la policía en los diferentes países? Noruega y Dinamarca, el 100% de las billeteras fueron restituidos a la policía. En Singapur que es un caso interesante porque no es una democracia, pero hay un tremendo control social, 90% de las billeteras. Finlandia y Escocia, 80%; Japón y Corea del Sur, 70%. Argentina, 44%, Italia 35%, menos que en Argentina. El país más corrupto de la categoría es México, con un 21% ¿Cuál es el ranking de los países corruptos? Los primeros son los menos corruptos: Finlandia es el país menos corrupto del mundo, Argentina es el número 108, es uno de los países más corruptos. Italia es el número 42, bastante corrupto (el ranking puede cambiar en el tiempo, pero la tendencia, en Italia, es negativa). En la Unión Europea, Italia es el más corrupto a excepción de Grecia. Eso es un problema, un problema social, si la corrupción existe en la sociedad, entonces los ciudadanos no reaccionan de manera fuerte contra la corrupción política, nunca es posible resolver el problema de la corrupción política. La corrupción política corrompe todo el sistema, corrompe a la democracia. La corrupción es un verdadero cáncer. No sé cómo se puede resolver pero la mayoría que estudia esto, cree que no se puede resolver si no existen reglas que intenten impedir la corrupción y jueces independientes. Aquí hay otra palabra en inglés que no puede ser traducida fácilmente, es decir si no hay *rule of law*, si no hay “gobierno de la ley”, la igualdad frente a la ley es, como hemos visto, muy importante, la *isonomía*, no se puede resolver el problema de la corrupción.

*Tercer reto: probablemente, el tercer reto de todas las democracias en América latina, más que en la mayoría de los otros países democráticos, es la violencia. Cuando la fuerza, la intimidación, cuando la violencia es utilizada, no somos todos iguales. La violencia produce corrupción. La violencia es típicamente una

enfermedad, es una enfermedad que no se puede curar si no hay jueces, si no hay guardias, policías hábiles y no corruptos, que es otro problema.

Un libro fantástico que he leído, es de una teórica política de Harvard, Judith Shklar –que murió hace unos años atrás– dice que la violencia y la crueldad son los dos elementos más liberales. Porque la crueldad produce miedo y entonces automáticamente impide la relación entre hombres y mujeres que producen la democracia, es decir confianza. Sin libertad no puede existir confianza (*trust*) y si no hay confianza no puede existir la democracia. Todos actuamos tomando en cuenta el hecho de que los otros van a actuar de una cierta manera. Si todos tenemos miedo, no podemos colaborar, actuar de otra manera.

*Después, hay otro reto para la democracia. Un reto más político, mismo el sentido político de la violencia y la corrupción. Es el reto de la *accountability*. Otra palabra inglesa que no puede ser traducida al español, ni al italiano, ni al portugués, ni al alemán, no sé si puede ser traducida al sueco (...) *Accountability*, es importante. No hay ninguna democracia si los que gobiernan no son responsables ante sus ciudadanos, ante quienes los eligen. El problema de la *accountability*, como todos ustedes saben, abordado por Guillermo O'Donnell en dos ensayos excepcionales, resulta central en la democracia. Quién debe hacer algo, y quién debe responder, quién debe ser considerado responsable de lo que ha hecho, de lo que no ha hecho, y de lo que ha hecho mal.

Los políticos deben ser obligados institucional y políticamente a rendir cuentas porque nosotros hemos elegido a los políticos y los políticos deben representar nuestras preferencias y explicar como lo hacen. Debe existir un circuito de *accountability*; no podemos tener una democracia viva, una democracia brillante que pueda cambiar si no existe *accountability*. Sabemos que las democracias tienen una gran ventaja sobre todos los otros regímenes que no son democracia y la ventaja es la posibilidad de autocorrección. Si no existe *accountability*, no existe autocorrección. Es decir los políticos continúan haciendo lo que hacen y los ciudadanos no saben qué hacer y votan de manera diferente y continúan votando más o menos a los mismos políticos, que es un problema. Este problema no puede ser resuelto si no sabemos cómo formular reglas y construir instituciones, cómo conjugar ambas, cómo cambiar mecanismos y protagonistas.

*Al final hay otro reto a la democracia, no exclusivamente en América latina. Es un reto que involucra no solamente a los políticos. Involucra a los politólogos, a los ciudadanos, entonces involucra a los estudiantes también.

No podemos derrotar ninguno de los retos de la democracia si los ciudadanos no están interesados en la política, porque si los ciudadanos no están informados, no participan y los políticos hacen solamente lo que quieren ellos mismos, si no tenemos ciudadanos informados de la política, ciudadanos que participan en la política, ciudadanos que critican la política, nada podría cambiar. Existen demasiados ciudadanos que están poco interesados, no bastante informados, raramente participantes, que no tienen un poco de sentido de la eficacia personal (...) Es decir, yo participo porque si participo puedo cambiar algo. Pero puedo participar por otras razones también: porque me invitan a participar, porque tengo confianza.

Yo participo porque mis padres participan, porque otros estudiantes participan. La participación que podemos definir expresiva o afectiva es importante porque todos sabemos que solos no podemos cambiar las cosas, por eso participar con otros es importante.

Pero si no tenemos ningún sentido de eficacia, no podemos participar. Y vamos abandonando la participación y vamos abandonando, yo diría, la esfera de la política y la esfera de la democracia también. Entonces aquí está lo que pertenece especialmente a los politólogos. Primero, la política existe. La política existe y siempre existirá. Aún cuando algunos politólogos argentinos se equivocaron mucho cuando escribieron sobre la muerte de la Ciencia Política. La Ciencia Política también existe y va a existir. Existe desde Aristóteles, y Aristóteles nació antes de Freud, antes de Einstein. La política tiene una larga, una larguísima trayectoria y también el estudio de la política tiene una larguísima trayectoria. Los politólogos tienen un deber profesional que no es solamente enseñar a los estudiantes o intentar explicar cómo funciona la política sino intentar explicar cómo podría funcionar. Es decir, si tenemos que estudiar las democracias verdaderamente existentes tenemos también el deber de diseñar democracias ideales, junto con otras personas. No es una tarea que un politólogo pueda hacer solo. La tarea de los politólogos es la de anunciar que hay algunas visiones de política y algunas interpretaciones y manifestaciones de la democracia. Y hay competencia entre ellas.

Creo que si no leemos a Max Weber no podemos entender lo que es la política, lo que es la democracia, lo que la misión de los politólogos debe ser. La política sirve para mejorar la vida política, la vida de todos los ciudadanos. Creo que eso es hoy más importante que ayer porque hoy vivimos en un mundo globalizado. Y sabemos que lo que ocurre en un país produce consecuencias en otros países. Lo que ocurre en *Wall Street* produce consecuencias en Argentina y no solamente en Argentina. Esa es la situación en la cual vivimos; ese es el reto a los politólogos, a los estudiantes de Ciencia Política y a los ciudadanos.

Podría terminar aquí pero me gustaría concluir citando el comienzo de un capítulo de un pequeño libro. El problema es: ¿hay crisis de la democracia? Y esta es mi respuesta personal y científica: “Sentados en algún bar parisino, un *Gauloise* en la mano y un *Pernod* en la mesa; retirados en una cabaña de algún lago alemán durante el fin de semana; en mesas bulliciosas critican duramente a algún gobierno latinoamericano; entre colegas politólogos y sociólogos en un congreso; en alguna resplandeciente ciudad balnearia, participando en la redacción de algún diario romano, como *La Repubblica*, tantos y comprometidos intelectuales de distinto tipo declaran con cara triste que la democracia está en crisis, una causa perdida, que no puede ser salvada. Acurrucados en alguna prisión china, en arrestos domiciliarios en el sudeste asiático, perseguidos por la policía en diversos estados africanos, escondidos para protegerse porque ha sido lanzada en su contra una *fatua*²; víctimas en la plaza Tahrir, millones de opositores luchan en nombre de la democracia, sí justo esa, la occidental, que vieron en televisión y en películas norteamericanas y como estudiantes experimentaron en Oxford, Cambridge o Harvard, organizan actividades, reclutan partidarios, cada tanto conscientemente

se juegan la vida. Jamás para algún otro régimen, tantas personas de nacionalidades, de cultura, de color, de edad y de género diverso, se han comprometido hasta el extremo. Esa es la democracia”.



Referencias

1. Conferencia dictada en el Ciclo de Conferencias previo al XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia “Entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina”. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, 24 de agosto de 2014.
2. Es un pronunciamiento legal en el Islam que supone frecuentemente, una condena a muerte.

Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571

Impact of the new electoral regulations in Argentina. Discussion and analysis of the law of Reform Policy 26.571

Adriana Gallo

Adriana Gallo es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
E-mail: doctoraag75@hotmail.com

resumen

En el presente trabajo se analiza la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionada a fines de 2009 en nuestro país; poniendo particular énfasis en la normativa de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), iniciativa inspirada en el modelo de Uruguay, donde se aplica una regla que obliga a todos los partidos registrados oficialmente a celebrar internas abiertas simultáneas, reguladas por el organismo electoral del país.

Aquí consideramos que el principal inconveniente de la reciente reforma radica en que se quiere ordenar al sistema utilizando el criterio partidario como elemento organizador, pero partiendo de principios contradictorios, sustentados sobre visiones antagónicas respecto de los partidos políticos; lo cual dificulta una consideración apropiada de los mismos, tanto en lo referente a su estructura interna como a su posición y comportamiento en el marco general de las instituciones democráticas. En este contexto, se verá que cuando se pauta un tipo de competencia despartidizada, sectorial y personalizada, y se recurre a la totalidad de la ciudadanía para que se expida en ella, se termina promoviendo la fragmentación, la inconsistencia interna y la pérdida de relevancia de los partidos políticos en la escena electoral.

palabras clave

internas abiertas y simultáneas / regulación oficial / comparación Argentina y Uruguay

summary

In the present work we analyze the new law of Democratization of Political Representation, Transparency and Electoral Equity, enacted at the end of 2009 in our country. We will focus particularly on the compulsory, simultaneous open primary election law (PASO), an initiative inspired by the Uruguayan model. In Uruguay the rule as applied demands that all officially registered parties hold simultaneous open primary elections, regulated by the electoral organism of the country.

Here we examine that the main drawback of the latest reform lies in the fact that it attempts to force the system to use party support as an organizing criterion, but starting from contradictory principles based on antagonistic points of view about political parties, which only hinders a rightful appraisal of them, both in terms of their internal structure as well as their position and behaviour within the general overview of democratic institutions. Thus we shall see that whenever a kind of competition exists that is not party-ruled, personalized or divided into sectors, and the entire citizenry is allowed to participate, the results only promote fragmentation, internal inconsistencies, and loss of relevance of the political parties within the electoral scene.

keywords

simultaneous open primaries / official regulation / comparison between Argentina and Uruguay

Introducción

El 14 de agosto de 2011 se puso en práctica, por primera vez en la Argentina, el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), incorporado formalmente en la *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral* (Nro. 26.571), sancionada en diciembre del año 2009. De acuerdo con lo estipulado reglamentariamente, las primarias poseen carácter obligatorio y vinculante para todos los partidos políticos con *status* definitivo, son compulsivas para la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón nacional y están reguladas y supervisadas por la principal entidad electoral del país (Art. 19, Cap. I).

Este instrumento de ingeniería política –incorporado formalmente un año y medio antes de su concreta aplicación¹– había sido establecido, junto a otras disposiciones complementarias, con el propósito de alcanzar, básicamente, tres finalidades substanciales (Tullio, 2010):

1. **Seleccionar candidatos:** las PASO se instauraron *so* pretexto de homologar y, por extensión, relegitimar el origen de las candidaturas políticas (Straface y Page, 2009; Tullio, 2011). Se argumentaba que la selección de los candidatos ya no dependería de la capacidad movilizadora de los aparatos partidarios (Straface y Page, 2009), sino que se originaría en la voluntad inapelable del conjunto de la ciudadanía nacional, la cual se transformaba en la entidad selectora –o *selectorate* (Rahat y Hazan, 2001)– y fiscalizadora dentro de los partidos políticos (Abal Medina, 2009); los cuales perfeccionarían su rol de órganos canalizadores de la opinión pública (Tullio, 2011).

2. **Ordenar y racionalizar el sistema de partidos y tornar más representativos a sus componentes:** la regulación de los requisitos para la formación y continuidad de las organizaciones partidarias y el establecimiento de pisos para acceder a la elección general tenía como finalidad teórica ordenar la oferta política, reduciendo el número de agrupaciones que entraban en la competencia (Escolar, 2011). Se argumentaba que esto promovería la unidad entre partidos similares, a través de la agregación de demandas e intereses comunes (Abal Medina, 2009; Astarita, 2009), facilitando la presencia de organizaciones fuertes, duraderas y con significativo anclaje social (Tullio, 2010).

3. **Empoderar al ciudadano:** con la incorporación del voto obligatorio en la competencia interna se buscaba generar incentivos directos a la participación, estimulando la politización de los ciudadanos independientes (Escolar, 2011). Se adujo que el método de primarias abiertas, por un lado, ofrecía a los ciudadanos un mayor protagonismo y más oportunidades para la expresión de su voluntad política y, a la vez, constituía en sí mismo un proceso informacional que contribuía a trazar un mapa de la distribución de la representación real (Tullio, 2011). El elector participante podría emitir primero un voto sincero, preseleccionando al postulante de su preferencia en las PASO, y ejercer luego un voto estratégico, una vez obtenida una radiografía del rendimiento, la viabilidad y las posibilidades reales de los competidores de los comicios generales (Escolar, 2011).

Ahora bien, aquí nos proponemos realizar una lectura crítica de esta Ley de Reforma Política, en general, y de las PASO en particular, tanto desde la óptica teórico-normativa, como desde el punto de vista de su aplicación práctica. Así, primero, orientaremos el foco en los fundamentos abstractos que guiaron el objetivo reformador (resumidos en los tres aspectos mencionados), procurando poner de relieve las contradicciones implicadas en la argumentación central que respalda las nuevas reglas. Para ello, tendremos en cuenta las consecuencias documentadas respecto del empleo de mecanismos similares en otras partes del continente (tomando como parámetro comparativo al Uruguay, cuya normativa sirvió de inspiración para la reforma electoral local² y que incluye la existencia de primarias abiertas simultáneas y obligatorias, como parte integral de la legislación nacional³).

Luego, indagaremos acerca del impacto de las PASO en su primera utilización fáctica en nuestro país, en agosto de 2011 (centrándonos solamente en el nivel presidencial), contemplando el grado de satisfacción obtenido respecto de aquella triple meta esbozada teóricamente por los reformadores.

Antecedentes y consideraciones

Hasta ahora diversas producciones académicas han indagado acerca de las consecuencias de la aplicación de internas/primarias abiertas partidarias, generalmente establecidas de modo autónomo y unilateral, y con participación opcional para los ciudadanos. Ante la ausencia de precedentes directamente comparables respecto del alcance de la utilización de un sistema de primarias abiertas doblemente compulsivas –para los partidos y para los votantes– (Pomares, 2011), revisitaremos el debate teórico y compendiamos los resultados del análisis de los casos concretos en los que se adoptó este mecanismo para elecciones presidenciales, tanto de forma autónoma y unilateral⁴, como de forma regulada.⁵

A partir de allí, contemplaremos las posibles consecuencias generales que las primarias abiertas (evaluadas como una técnica de nominación de candidaturas y, simultáneamente, como una norma electoral en sí misma) pueden acarrear; contrastando los tres grandes objetivos trazados por sus patrocinadores con los efectos de la implementación observados en la práctica:

1) Selección de candidatos partidarios:

En todo tipo de primaria abierta –ya sea celebrada de modo autónomo por un partido determinado o como parte de un sistema regulado oficialmente– hay que tener en cuenta dos cuestiones: a) *quiénes* han de ser *seleccionados* y b) *quiénes* son los que *seleccionan* (*selectorate*).

a) En una interna presidencial se debe seleccionar a un (1) candidato a presidente⁶ que competirá en las elecciones generales posteriores (es decir, como hay un solo cargo en juego, M es igual a 1).⁷ En un sistema de primarias simultáneas y reguladas, se establece un M partidario por cada fuerza política que supere el piso en los comicios primarios, y un M total, que equivale a la suma de M partidarios (la cantidad total de candidatos que han de quedar consagrados tras la interna para un

determinado cargo). A la vez, hay dentro de cada partido, un K partidario (la cifra de precandidatos internos postulados que compiten entre sí por consagrarse como el candidato único de la fuerza)⁸; y también existe un K total (la suma de todos los K partidarios; o sea, el conjunto de contendientes que se alisten en las primarias).

b) Uno de los propósitos del sistema de primarias estriba en que la selección de los candidatos sea efectuada por un cuerpo mayoritario de individuos, en lugar de recaer en el líder o en un sector minoritario, como sucede con la utilización de métodos orgánicos partidistas (Tullio, 2011). Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo está condicionado por el grado de politización de la ciudadanía y por los incentivos existentes en el evento selectivo. En Uruguay⁹, donde el voto en las internas abiertas es opcional, el *selectorate* se nutre principalmente de los electores más activos que concurren voluntariamente a pronunciarse por su candidato predilecto dentro de su partido predilecto¹⁰; mientras que los votantes sin preferencias partidarias cuentan con la posibilidad de abstenerse en esa fase, lo cual les permite reafirmar políticamente su identidad como independientes (Brecha, 2009). En Argentina, en cambio, el cuerpo selector se compone de un conjunto de ciudadanos que, en su mayoría, son poco politizados y carecen de preferencias partidarias consolidadas (Payne *et al.*, 2003; Payne *et al.*, 2007); y la función específica que éstos deben cumplir en el proceso de selección de los candidatos a puestos públicos está garantizada por la obligatoriedad del voto interno. Sin embargo, hay que decir que la asistencia compulsiva sólo produce una elevación de los costos individuales de abstenerse (dada por la amenaza de sanción, real o simbólica, que esto implica), sin originar beneficios adicionales relativos al contenido de las alternativas entre las cuales deben pronunciarse (Gallo, 2010).

Además, para que la selección de los candidatos recaiga efectivamente sobre el *selectorate* estipulado en las primarias (independientemente de cómo se componga), tiene que existir competencia entre los contendientes (y en lo posible también competitividad¹¹) que es lo que garantiza la necesaria incertidumbre en los resultados (Mozaffar y Schedler, 2002) y permite que la resolución interna emerja de la voluntad del cuerpo selector. Esto implica que cada uno de los partidos debe postular, al menos, dos precandidatos competitivos diferenciados (K partidario $> M$ partidario), con un cercano nivel de aceptación en la opinión pública.

Pero a la vez, la competitividad interna no debería ser excesiva, ya que —tal como ha sido testeado en los estudios sobre primarias norteamericanas— esto podría ocasionar corolarios perjudiciales, como ser el agravamiento de la conflictividad intrapartidaria (Key, 1949; King, 2001), el surgimiento de dificultades para una rápida y expeditiva resolución *ex post* (McClosky, 1964; Kirkpatrick, 1976; Stone y Abramowitz, 1983; Miller y Jennings, 1986; Bibby, 1996) y/o la deslegitimación del ganador final (Fiorina 1999; Poole y Rosenthal, 2001).

La experiencia uruguaya da cuenta de lo difícil que es que en un sistema de primarias regulado haya un grado de competitividad semejante en las compulsas de todos los partidos registrados¹² (Buquet y Piñeiro, 2011), lo cual tiene un impacto diferencial en el nivel de convocatoria de cada una de ellas.¹³ Según la casuística, es posible que emerjan inconvenientes tanto en fuerzas con conflictos internos

(porque los exacerba y exterioriza¹⁴), como en aquellas que, por falta de competitividad, no concitan la concurrencia electoral deseada (Canzani, 2010; Caetano, 2010). Esto, a su vez, puede acarrear trasvasamiento de votantes extrapartidarios y/o distorsiones en la lectura global de los resultados¹⁵, desdibujando el rol que la voluntad del *selectorate* debería tener en esta instancia (Gallo, 2011).

La intervención de electores ajenos a la organización partidaria en un evento relativo a sus competencias internas, es incompatible con la naturaleza voluntaria de los partidos, los cuales por principio se orientan a un sector específico de ciudadanos, cuya adscripción no puede conseguirse por medios coercitivos (Weber, 1922). Más aún, este tipo de coerción —es decir, aquella ejercida por organismos estatales— entra en contradicción con los preceptos sobre los que se asienta conceptualmente la democracia interna partidaria, que supone que la organización y el funcionamiento partidista permanezcan libres de interferencias de los órganos del poder público (Orozco, 2003: 8).

2) Ordenamiento de oferta política y representatividad partidaria:

Con la incorporación formal del dispositivo de primarias, bajo la regla de la simultaneidad y con la exigencia de un piso o cuota, se aspiraba a conformar una matriz partidaria de pocas fuerzas políticas, relativamente sólidas, internamente homogéneas y consistentes en lo ideológico y/o programático (Tullio, 2011; Astarita, 2009).

Con respecto al tema de los pisos, la nueva legislación argentina establece que cada partido, primero, debe reunir una cantidad de afiliados para obtener y conservar su personería jurídica¹⁶; y, luego tiene que alcanzar el 1,5% de los votos válidamente emitidos en las PASO, para poder competir en las elecciones generales (Art. 45, Cap. VII).¹⁷

Esta coexistencia de dos criterios de validez discordantes contrasta con el caso de Uruguay, donde se aplica el mismo umbral numérico para que un partido pueda registrarse, organizarse y subsistir en el tiempo, del que se requiere para superar las internas abiertas¹⁸ (Gross Espiell, 2009). Así, en nuestro país se excluye de la competencia nacional a los partidos que aún cumpliendo con el primer criterio, no logren el segundo; es decir, se permite que un agrupamiento sea denominado ‘partido político’ y que, sin embargo, esté imposibilitado jurídicamente de cumplir el rol constitutivo mínimo de un partido (que lo diferencia de otras asociaciones colectivas) que es competir electoralmente, procurando colocar a sus candidatos en cargos de representación popular (Weber, 1922; Downs, 1973; Sartori, 1986).

Por otro lado, la nueva legislación exige que las alianzas se forjen con antelación a las PASO (Art. 6), sin que se permitan reagrupamientos posteriores, ni alteración en la composición ni el orden en la fórmula presidencial originaria (Art. 44, Cap. VII)¹⁹, lo cual desincentiva la competencia interna, en tanto que no genera elementos compensatorios ni provee de beneficios secundarios para los que resulten derrotados en ellas (Pomares, 2009; Gallo, 2011). En Uruguay, por el contrario, sí hay posibilidad de incluir a los perdedores de las primarias en la fórmula presidencial. Ello estimula la competitividad (Buquet y Piñeiro, 2011), acrecienta los

incentivos para establecer compromisos intrapartidarios²⁰ e incluso puede neutralizar algunos de los efectos perjudiciales de una interna excesivamente competitiva²¹ (Atkeson, 1998; Buquet y Piñeiro, 2011: 86).

En Argentina, la contienda interna se plantea como una lucha de suma cero, sin margen para una política de alianzas (Serrafero, 1997). Además, la exigencia compulsiva de alcanzar ese piso restrictivo no colabora con el objetivo reformista de lograr la unidad entre fuerzas políticas minoritarias con intereses afines. Es decir, para las agrupaciones consolidadas y con un peso equivalente, por más que compartan un mismo espacio político, la mejor remuneración estará en competir por separado sin formar una alianza, y sólo los partidos que tengan bajas chances de superar por sí mismos el piso impuesto buscarán coaligarse, lo cual puede promover la formación de frentes pragmáticos y estrictamente electoralistas (Gallo, 2011).

Por otro lado, para que se cumpliera con el propósito de la representatividad en los partidos, en cada uno de ellos debería seleccionarse a un candidato que, por un lado, ostentara una posición acorde y congruente con la de su agrupamiento (Gimpel, Hoffman y Kaufmann, 2000) y que, a la vez, tuviera más chances de imponerse en las elecciones generales que los principales competidores internos (Bromhead, 1970: 88). No obstante, es difícil lograr la consagración de un postulante que conjugue ambos aspectos, ya que esto requeriría del apoyo de actores internos y externos, cuyas preferencias no siempre son congruentes.²² Con las primarias abiertas, la resolución de las candidaturas –asunto concerniente a la órbita interna de la organización, donde debería imperar la voluntad de los miembros partidarios– se despliega y resuelve en el ámbito de actuación externa de la misma y queda al arbitrio de un *selectorate* externo y difícil de caracterizar, ya que no siempre la selección de un candidato satisface aquel doble requerimiento de representatividad.

En efecto, los estudios empíricos sobre primarias, tanto norteamericanas (Key, 1949; Ranney, 1968; Polsby, 1983; Crotty y Jackson, 1985; Lengle, 1981, entre otros) como latinoamericanas (Colomer, 2000; Siavelis and Morgenstern, 2008) corroboran que los postulantes consagrados en ellas no suelen ser ni los más representativos de la posición orgánica del partido ni tampoco los más aceptados por la opinión pública. En las primarias abiertas reguladas, esta tendencia se acentúa al trasladarse a todas las fuerzas que compiten, derivando muchas veces en una oferta post interna polarizada en torno a dos bloques diferenciados (Buquet y Piñeiro, 2011: 66); dejando a un gran sector del electorado desprovisto de candidatos representativos (Ansolabehere, Snyder y Stewart, 1999).

Esto se refuerza si la normativa de primarias abiertas se combina con la doble vuelta electoral (como ocurre en Argentina y en Uruguay). Sucede que, por más que se les otorgue a los ciudadanos más instancias de pronunciamiento, en las elecciones presidenciales sigue habiendo un solo premio significativo en juego. Como se sabe, cuando se escoge un único ganador, no hay ningún sistema electoral que pueda garantizar el señalamiento de la alternativa preferida por la mayoría (Niemi y Riker, 1976; Riker, 1982). Pero además, cuando la elección presidencial

aparece desdoblada en dos o tres fases sucesivas y eliminatorias –en las que las preferencias no suelen ordenarse de un modo unilineal– se incrementan las chances de consagrar a un postulante extremo y/o con un bajo nivel de aceptación popular.²³

3) Empoderamiento ciudadano:

En un sistema de primarias abiertas simultáneas se presupone que la principal variable que los ciudadanos consideran a la hora de configurar sus preferencias y de fundamentar su voto es el criterio partidario²⁴, en tanto y en cuanto cada precandidato pugna por consagrarse como el candidato único y oficial de su partido (o coalición de partidos). En otras palabras, la lógica misma del procedimiento establece la existencia de una serie de K partidarios que compiten por ocupar el M partidario. Por eso, las primarias están ideadas para que el individuo señale –dentro del partido al cual piensa votar en las elecciones generales (o de alguno entre los cuales esté indeciso)– al candidato más próximo a su preferencia (en términos ideológicos, de adhesión a algún *issue*, de confianza individual, etc.).²⁵ No obstante, esto supone la existencia de un *selectorate* compuesto por electores con preferencias consolidadas hacia alguno de los partidos que compiten²⁶ y cierto conocimiento político para discernir qué criterio han de priorizar en cada una de las sucesivas instancias de votación.

He aquí el razonamiento falaz que sustenta este objetivo de reforma: se sostiene que este sistema promueve la politización de los ciudadanos, pero para que funcione conforme a lo previsto debería existir un importante sector de la ciudadanía que ya estuviera politizada y que adhiriera a fuerzas partidarias constituidas. Esta contradicción puede observarse en el hecho de que las primarias, por su propio desarrollo procedimental, se presentan, no como internas partidarias establecidas en forma sincrónica (Tullio, 2010), sino como un momento de selección simultánea del partido y del candidato (Bottinelli, 2009). Ello promueve que los votantes no consideren al conjunto de los precandidatos de alguna fuerza definida (o sea, al K partidario de su preferencia), sino al universo total de los competidores habilitados (al K total).

Ahora bien, si esta distorsión se produce en Uruguay, donde los partidos –pese a ser fraccionalizados– son concebidos en última instancia como actores unificados a la hora de confrontar con los adversarios externos (Yaffé, 2005), es esperable que se profundice más en el caso argentino, en el cual el sello partidario carece prácticamente de valor como guía táctica y, como se expuso recién, la unidad real de competencia política plausiblemente sea un Frente conformado *ad hoc*. Además, en Argentina, los independientes pueden competir en calidad de precandidatos partidarios²⁷ (Tullio, 2010), lo cual incentiva la búsqueda de apoyo personal en la opinión pública, secundarizando al partido por medio del cual vehiculiza la entrada en la lid electoral.²⁸ Por consiguiente, en lugar de otorgarle al votante una oportunidad más para decidir, incorporando alguna variable adicional (además de la identificación hacia un partido), se minimiza el rol de la variable partidaria en la configuración de preferencias, con lo cual se reducen las pistas fiables respecto de

la viabilidad de los candidatos, y se dificulta el trazado de una adecuada topografía de la representación de los apoyos electorales.

Para finalizar, en la mayor parte de los estudios teóricos favorables a la utilización de primarias abiertas como método de nominación de candidaturas, se asocia la idea de empoderamiento o *empowerment* ciudadano a la potestad que se le otorga a los electores para asignar responsabilidades selectivas respecto de las diversas alternativas que se les presentan (Bartolini, 1996). En ellos, se aduce que esta herramienta permitiría al votante premiar al partido que decidiera por voluntad propia renunciar a las prácticas endogámicas y utilizar un mecanismo electivo y democrático. Sin embargo, con primarias abiertas obligatorias reguladas se echa por tierra este presunto beneficio –denominado *primary bonus* (Carey y Polga-Hecimovich, 2007)– en tanto que, al homologarse los métodos selectivos de todos los partidos, no se establecen distinciones entre las organizaciones partidarias cerradas y centralizadas, y sus congéneres democráticamente estructuradas, privando a estas últimas de la posibilidad de cosechar un activo electoral fundamental.²⁹

Análisis de la reforma electoral en la Argentina

En este apartado realizaremos un análisis empírico de la aplicación de las PASO, pasando revista por los acontecimientos históricos que se sucedieron desde la sanción de la ley hasta su aplicación efectiva y evaluaremos si se cumplieron o no los tres objetivos propuestos teóricamente. Consideraremos aquellas tres finalidades reformistas que, pese a tener distinto nivel de abstracción, operarán aquí como variables. Para indagar acerca del comportamiento de las mismas tendremos en cuenta los resultados de un trabajo de campo elaborado para la ocasión³⁰; que ha sido complementado con datos y conclusiones extraídos de investigaciones de consultoras profesionales y analistas políticos.³¹

Veremos cuál es el impacto de la aplicación de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la elección presidencial, teniendo en cuenta las tres metas impulsadas por los reformadores, antes mencionadas, a saber: 1. *Selección*: la conversión de los precandidatos más viables y representativos en candidatos partidistas, tras el sometimiento al escrutinio popular; 2. *Ordenamiento y representatividad*: la configuración de un sistema partidario ordenado, con fuerzas que representen las principales combinaciones de preferencias del electorado; y 3. *Empoderamiento*: la ampliación de las opciones de los votantes, al proporcionarles claves para calcular las expectativas del probable resultado de la elección, sobre la base de un mapa de apoyos definido.

A partir de todo el análisis de la primera aplicación del sistema de PASO en nuestro país, se establecerán ciertas conclusiones de alcance limitado. En investigaciones posteriores se procurará continuar con el estudio de las elecciones sucesivas y la evolución en la utilización de este sistema de selección.

Desde la sanción de la ley hasta la primera aplicación de las PASO:

En las elecciones legislativas de medio término que tuvieron lugar en el año 2009 en nuestro país, el oficialismo resultó derrotado. Si bien en ese momento

el partido de gobierno concitaba por sí mismo más adhesiones que cualquier otra fuerza organizada, se hallaba disperso y debilitado internamente, luego del desgranamiento de sectores peronistas, tras el conflicto con las entidades agrarias (Gallo y Bartoletti, 2012). A su vez, el ex presidente Néstor Kirchner –hasta entonces, el candidato oficialista previsto para las presidenciales de 2011 (Catterberg y Palanza, 2012)– se había convertido en una de las figuras más resistidas de la política vernácula y no contaba siquiera con la aceptación de ciertas corrientes del PJ que otrora lo apoyaban y ahora se habían pasado al campo opositor.³² La oposición, mientras tanto, si bien continuaba fragmentada a nivel político-organizativo, había encontrado en la polarización en torno a la figura de Kirchner elementos que le proporcionaban cierta unidad y cohesión (Serrafero, 2011: 13).

En los meses subsiguientes, el oficialismo resolvió proponer una enmienda en la legislación electoral, que permitiera contener la crisis partidaria y que favoreciera las chances del ex primer mandatario de cara a la elección nacional de 2011 (Fraga, 2009). De este modo, las PASO –una de las piezas centrales del engranaje reformista– habrían sido establecidas por el kirchnerismo como una vía para atraer –y luego neutralizar– a los sectores peronistas escindidos³³ (Gallo y Bartoletti, 2012: 52). Con ello se buscaba maximizar su posición mayoritaria dentro de un presunto armado justicialista lo más integrado y vertebrado posible³⁴ (Rouvier, 2009). Empero, la perspectiva de tener que medirse en primarias con otros potenciales candidatos, constituía para Kirchner una opción a todo o nada (Novaro, 2011), consistente con los márgenes de maniobra que ofrece un partido como el PJ³⁵ y con la lógica de suma cero originada con la nueva legislación que, como vimos, no genera disposiciones consensuales ni crea espacios para las minorías internas.

Ahora bien, en el año 2010, comenzó a percibirse un repunte en la aceptación pública gubernamental (*Poliarquía Consultores*, 2011), luego de una marcada recuperación económica, posterior al período de recesión del 2009 (BCRA, 2012; Catterberg y Palanza, 2012). Esto, en el marco de las celebraciones por el Bicentenario que se conmemoraba ese año, permitió la revitalización del relato oficialista originario, mediante el cual se consideraba al proceso iniciado en 2003 como un punto de inflexión y de refundación histórica, acorde y coincidente con el llamado ‘giro a la izquierda’ a nivel regional³⁶ (Gallo y Bartoletti, 2013).

En octubre de 2010, tuvo lugar un acontecimiento que generó un enorme impacto sobre el escenario político preelectoral: el fallecimiento de Kirchner. Este hecho trágico y fortuito, por un lado, quitó involuntariamente del camino al postulante oficialista más polarizador y resistido por la opinión pública (provocando una desarticulación de la oposición, que perdió el eje en torno al cual se erigía su cohesión y que tampoco había impuesto su agenda en el Congreso) (Novaro, 2011); y, por otro, resolvió el problema de la sucesión presidencial, transformando a la primera mandataria, Cristina Kirchner, en la candidata natural e indiscutida del partido de gobierno, quien llegaría a las primarias con un importante capital político atesorado, gozando de las ventajas institucionales de un presidente que aspira a la reelección³⁷ (Serrafero, 1997).

A propósito, aquí es fundamental señalar otro aspecto con crucial incidencia sobre los efectos de la aplicación de primarias abiertas presidenciales, no señalado anteriormente –la existencia de reelección presidencial inmediata³⁸– que distingue al caso argentino del uruguayo y que incide directamente sobre las variables estudiadas.

En lo que sigue, se desarrollarán cada uno de los tres objetivos reformistas mencionados (*selección de candidatos, ordenamiento de la oferta y representatividad, y empoderamiento ciudadano*), teniendo en consideración los elementos expuestos en este apartado, que modificaron sustancialmente el escenario electoral de 2011.

1. Selección popular de los candidatos partidistas

En primer lugar, hay que señalar que la existencia de reelección presidencial inmediata posee un efecto compresor sobre el número de competidores (Jones, 1999). En efecto, en sistemas que contemplan la reelección, el *incumbent* es, salvo excepciones, el candidato natural del partido de gobierno. Esto, a su vez, permite mantener en caja potenciales liderazgos internos alternativos y quita a la oposición la posibilidad de beneficiarse automáticamente con las luchas por la sucesión en el partido gubernamental (Paramio, 1999).

En el caso de las elecciones estudiadas, la introducción imprevista de la variable *incumbent* originó, ya desde la fase de las PASO, una contracción en la competencia interna y, al mismo tiempo, generó un escenario polarizado, sumamente desventajoso para los candidatos desafiantes, disminuyendo notoriamente los incentivos de entrada para alistarse en la competencia electoral (Novaro, 2011).

Por esa razón, luego de que el partido gobernante confirmara la oficialización de la candidatura única de la Presidenta³⁹, todas las fuerzas de la oposición –tanto los partidos tradicionales⁴⁰ como las pequeñas agrupaciones personalistas territorializadas⁴¹– optaron por resolver sus desavenencias en la arena interna y terminaron presentando una sola fórmula presidencial, acordada puertas adentro. Así, en los diez partidos oficialmente registrados, la conversión del precandidato presidencial en candidato partidario se produjo *de facto* en el partido y *de jure* con las PASO.

Los defensores de la actual legislación responsabilizaron a los precandidatos opositores por esa falencia, aduciendo que éstos no habían advertido los incentivos provistos por las primarias abiertas y que, al haber eludido la competencia, desaprovecharon la chance de acrecentar el caudal electoral de su fuerza (Escolar, 2011). Sin embargo, esta visión centrada en la faz exterior del partido soslaya que, como expusimos, la definición de las candidaturas atañe básicamente al ámbito interno partidario, donde se alojan actores con estrategias y aspiraciones divergentes (Kitschelt, 1989: 47). Por eso, es comprensible que los dirigentes menos viables de los partidos opositores optaran racionalmente por un retiro prudente (Cox, 1997: 196), ante una perspectiva poco promisoriosa, en la que el presunto beneficio de obtener un magro incremento en el nivel de apoyo global al partido en las PASO no ameritaba ni el costo personal de montar una campaña sin chances ni el costo político de disgregar el voto partidario en varias listas subpartidistas.⁴²

Así, respecto al punto referido a *quiénes* fueron *seleccionados* en la primera aplicación real de la ley, vemos que como ninguna de las fuerzas inscriptas presentó competencia interna a nivel presidencial, se incumplió con el principio de K partidario $> M$ partidario.⁴³ A su vez, sin competencia intrapartidaria en ninguna de las agrupaciones presentadas, las primarias abiertas quedaron planteadas, lisa y llanamente, como una instancia de competencia interpartidaria, en la que había dos cuestiones por establecer: por un lado, el nivel de apoyo concreto que recibiría cada K partidario y, por otro, la cantidad de partidos que superarían el piso impuesto de 1,5% (es decir, el valor que adquiriría el M total).

Con respecto al *selectorate*, en este caso se trataba del conjunto de los ciudadanos empadronados a nivel nacional, quienes en su mayoría carecían de interés en la política. Por eso mismo, dadas las circunstancias descriptas, cuando se lanzó la campaña para las PASO, muchos de los miembros de este cuerpo selector no llegaban a comprender cuál era la razón de ser de esta instancia compulsiva en la que no había nada que resolver.⁴⁴ En consecuencia, emergieron dos interpretaciones divergentes respecto del sentido y utilidad de las PASO: por un lado, desde el gobierno se las presentó ante el *selectorate* como una suerte de primera vuelta anticipada (Randazzo, 2011) que, no obstante, carecía de la coerción propia de los comicios definitorios. Por eso, dada la indiscutible ventaja de la *incumbent* en las encuestas⁴⁵, se incitaba a que los electores emitieran un sufragio sincero en las PASO, procurando que se preservara el trazado de apoyos espontáneos existente. Para ello, se las exhibía como un acto eleccionario general y no como un evento de selección interna, y se apelaba a la responsabilidad o deber cívico⁴⁶ de los ciudadanos, otorgándole un sentido emotivo a su participación en la vida democrática.⁴⁷ Se aspiraba así a que el respaldo a la primera mandataria resultara magnificado para las elecciones generales definitorias, en las que además podría captar a los votantes de las fuerzas partidarias que no alcanzaran el 1,5% en las PASO.⁴⁸

Por otro lado, emergió una interpretación alternativa respecto de las PASO, difundida principalmente por los medios opositores⁴⁹ que hacía aparecer a este evento como la ‘gran primaria de la oposición’ (o sea, la primaria de un presunto frente opositor, que nunca había llegado a concretarse en los hechos), introduciendo simbólicamente la idea de que existía un M opositor ($=1$), al cual los candidatos opositores (los 9 K opositores) aspirarían a lograr. Esta visión partía de dos axiomas básicos (que, a su vez, fueron reforzados durante la campaña): por un lado, suponía que la distribución de las preferencias ciudadanas era unimodal, y que la divisoria gobierno-oposición era el eje de preferencias $-o$, en todo caso, el eje de metapreferencias (Paramio, 1999)– en función del cual se efectuaría la polarización y la reasignación de apoyos de cara a la primera vuelta.⁵⁰ Por otro lado, suponía que el favor por la Presidenta (tanto sincero como sofisticado) era numéricamente inferior al porcentaje requerido en las elecciones generales para ganar sin necesidad de medirse en un balotaje.⁵¹ Por ello, se cifró a la primaria como una instancia en la que, por un lado, quedaría expuesto el techo electoral de la candidata del gobierno y, a la vez, se resolvería cuál de los aspirantes plausibles

de la oposición era el más viable de esa área de preferencias, recepcionando luego el voto útil antikirchnerista.⁵²

Veamos ahora los resultados de la primera implementación del sistema de PASO en nuestro país, celebrada el 14 de agosto de 2011, en la que concurrió el 81,41% de los empadronados del territorio nacional:

Tabla 1
Resultados de las PASO

	Candidato	Partido	Resultado
1°	Cristina F. de Kirchner	PJ/FPV	50,24%
2°	Ricardo Alfonsín	UDESOS	12,2%
3°	Eduardo Duhalde	FP	12,12%
4°	Hermes Binner	FAP	10,18%
5°	Alberto Rodríguez Saá	CF	8,17%
6°	Elisa Carrió	CC	3,22%
7°	Jorge Altamira	FIT	2,46%
8°	Alcira Argumedo	Proyecto Sur	0,89%
9°	Sergio Pastore	MAV	0,30%
10°	José Bonacci	PCP	0,23%

La línea punteada separa a la candidata del espacio gubernamental de los candidatos opositores. El 8°, 9° y 10° no superaron el piso del 1,5% y quedaron invalidados para competir en los comicios nacionales.

Fuente: Cámara Nacional Electoral.

2. Ordenamiento y racionalización del sistema partidario, con reducción de sus componentes e incremento de su fortaleza y representatividad

Teóricamente, para que se cumpliera esta segunda meta reformista, debería existir una adecuada coordinación electoral de los actores, dando lugar a una reducción del número de competidores (Duverger, 1954) y a la selección de las alternativas más viables (en lo que se denomina *equilibrio duvergeriano*⁵³) (Cox, 1997), en un contexto en el cual el criterio partidario fuera el elemento organizador fundamental en la configuración de preferencias de los votantes.

Veamos ahora lo arrojado por nuestro análisis de campo, en el que se midió la ubicación de los votantes en cada eje (identificación partidaria⁵⁴, ubicación ideológica⁵⁵, gobierno-oposición⁵⁶, personalista⁵⁷; existencia de algún *issue* o temas de debate electoral relevantes⁵⁸, etc.) y los elementos que éstos tenían en cuenta en la configuración de sus preferencias electorales.⁵⁹

Tabla 2
Correlación de Pearson de las variables que influyeron
en el voto en las PASO

	CFK	RA	ED	HB
IPJ	0,532**	-	-0,104	-
IUCR	-	0,514**	-	0,163
Ideología	0,263*	-0,126	-0,341*	0,14
Gobierno	0,834**	-	-	-
Oposición	-	0,43**	0,333*	0,013
Eje partidario	0,108	0,712**	0,064	-
Eje ideológico	0,125	-0,162	-0,14	0,442*
Eje <i>gobierno-oposición</i>	0,099	0,052	0,139	-0,201*
Eje personalista	0,296*	-0,171	-0,204	0,057
Conformidad PASO	0,401**	-0,246*	0,096	0,323*
Conocimiento PASO	-0,372*	0,085	-0,096	0,322*
Preferencia	0,705**	0,515**	0,761**	0,395*
r				
N=324				

**>0,25

*>0,15

Filas 1, 2 y 3: Factores de largo plazo. Filas 4 y 5: Factores de corto plazo. Filas 6, 7, 8 y 9: Elementos del voto en general. Filas 10 y 11: Elementos del voto relativos a las PASO.

Ficha: Caracterización de la muestra: 324 ciudadanos (pertenecientes a Capital Federal y 7 provincias). Muestra probabilística, determinada al azar. Fecha de realización: julio/agosto 2011.

Se trató de una encuesta de 8 preguntas, en el que se pedía que ordenaran transitivamente a los precandidatos en función de sus preferencias, que se ubicaran ideológicamente (izquierda; centroizquierda; centro; centroderecha; derecha), partidariamente (afín/simpatizante PJ; neutral respecto de PJ, pero lo prefiere antes que UCR; indistintamente neutral/lejano hacia ambos; neutral respecto de UCR, pero lo prefiere antes que PJ; afín/simpatizante UCR) y en función de su cercanía o lejanía al gobierno actual (oficialista, más cercano al gobierno que a la oposición; ni oficialista ni opositor; más cercano a la oposición que al gobierno, opositor), que mencionaran el eje principal que valoraban para estructurar sus opciones (partidario; ideológico; *gobierno –oposición*; personalista, otro); al tiempo que se midió el nivel de conocimiento ciudadano respecto de la nueva normativa (con las tres preguntas mencionadas) y la conformidad con la existencia de la misma. Las correlaciones se establecen a partir del coeficiente de regresión logística de *Pearson*.

Según nuestro análisis, el eje con mayor preponderancia en el sufragio interno no habría sido la **identificación partidaria** (como se suponía teóricamente con este sistema), sino otros dos criterios vinculados entre sí: el eje **gobierno-oposición** (con ponderación del primer término del par) y el factor **personalista**⁶⁰, que son los que suelen predominar en caso de reelección presidencial inmediata.

El eje gobierno-oposición estaba pautado a partir de una lógica asimétrica –con una oposición compuesta por varias fuerzas diferenciadas y un gobierno unitario y personalizado (Tonelli, 2011)– que claramente beneficiaba a la *incumbent*. A la vez, como ese eje está asociado a los aspectos económicos de la gestión (Kramer, 1971; Goodin y Klingemann, 1996), en momentos de bonanza económica como el de entonces, se profundiza la asimetría entre los polos que componen aquella línea demarcatoria. En este caso, paradójicamente, ciertos sectores antikirchneristas promovieron la utilización del eje gobierno-oposición como criterio ordenador –apuntando a que los electores no kirchneristas ejercieran un voto útil– lo cual, contrariamente a sus expectativas, habría favorecido a la titular del cargo ejecutivo nacional.⁶¹

De todos modos, los candidatos de la oposición tampoco lograron ser asociados con el polo privilegiado de alguno de los ejes con incidencia secundaria en la decisión del sufragio ciudadano. Con respecto al criterio partidario, cabe decir que los dos contendientes opositores mejor posicionados provenían de sendos partidos históricos: Eduardo Duhalde, del peronismo y Ricardo Alfonsín, del radicalismo. Sin embargo, en nuestro análisis, el sufragio a Duhalde muestra una correspondencia negativa con la identificación hacia el PJ (el polo más favorecido dentro de la variable partidaria), y la preferencia por Alfonsín presenta una correlación positiva con respecto a la adscripción a la UCR, pero negativa en relación con la localización ideológica en la centro-izquierda, en la que este partido se ubica.⁶²

Duhalde enfrentó el problema de tener que disputar la preferencia del electorado fiel peronista con la Presidenta en funciones, quien contaba con un fuerte apoyo partidario y popular. Así, este candidato procuró diferenciarse de la *incumbent*, desarrollando un perfil opuesto en términos ideológicos⁶³, lo cual, dadas las características de esta clase de partido⁶⁴, no le resultaría políticamente redituable (Gallo, 2011).

Por su lado, Ricardo Alfonsín, luego de un intento inicial por captar al voto proclive a la UCR (que mantenía presencia territorial, a nivel provincial y comunal), emprendió un giro en orden a polarizar la elección primaria. Para ello, resolvió ampliar su espacio, estableciendo un heterodoxo y cuestionado pacto con Francisco De Narváez (de filiación peronista, exponente de la derecha y de la elite tradicional).⁶⁵ Así, entendemos que el postulante radical, habría sido apoyado por los activistas radicales, pero no así por los simpatizantes del partido⁶⁶, muchos de los cuales se habrían volcado, alternativamente, por el candidato socialista Hermes Binner.⁶⁷

Vemos, muy esquemáticamente, que los principales postulantes opositores fueron adoptando estratégicamente posiciones más cercanas a la derecha, tras la hegemonización por parte del kirchnerismo del espacio de la centroizquierda, duran-

te la última década (Svampa, 2014). Empero, es comprensible que esos candidatos no hayan congregado un voto ideológico fuerte, en la medida en que los electores que se basan en el *continuum* izquierda-derecha para configurar sus preferencias, como regla general, son los que se sitúan en el primer campo de este eje⁶⁸; mientras que el segundo polo suele constituir la opción ideológica más refractaria por gran parte de la ciudadanía (Gallo, 2011).

En suma, tanto Duhalde como Alfonsín habrían efectuado un cálculo erróneo respecto de cómo votarían los ciudadanos no alineados automáticamente con el Gobierno⁶⁹, que los llevó a adaptarse al pragmatismo electoralista impuesto por las PASO y a apostar por la polarización en torno a dos opciones dicotómicas irreconciliables (*gobierno vs. oposición*), en una lógica binaria propia de las segundas vueltas (Martínez M., 2006) y no de las instancias no dilucidatorias como las primarias. Por un lado, la paridad de estos postulantes en la opinión pública dividió simétricamente el voto de los antikirchneristas duros (es decir, de aquellos votantes que supeditaban las demás cuestiones al objetivo de oponerse al Gobierno a la hora de votar), dificultando que alguno de ellos se erigiera en el candidato opositor por antonomasia. Esto dio lugar a la configuración de un *equilibrio no duvergieriano* casi perfecto⁷⁰; o esa, aquella situación que tiene lugar cuando los votantes no saben a quien descartar entre los que están cerca del segundo puesto (Palfrey, 1989). Pero a la vez, como ni el uno ni el otro lograron hacerse de una reputación de viabilidad en alguno de los nichos más salientes en el electorado, ninguno de ellos consiguió ser vislumbrado por los electores antikirchneristas blandos, como una opción superadora frente a la Presidenta.⁷¹

En suma, con respecto a esta segunda finalidad reformista, observamos que la constricción más significativa en el número de actores participantes se había producido antes de la instancia preliminar, a partir de la presentación de la mandataria en funciones como precandidata oficialista. Así, el abandono estratégico de contendientes tuvo lugar antes de las PASO, generando que el *K* partidario quedara reducido a su mínima expresión⁷²; lo cual derivó en el escenario descrito en el que prevaleció un partido oficialista sumamente fortalecido y unificado y una oposición dispersa y debilitada (Fidanza, 2011; Zuleta Puceiro, 2011; López, 2011).

Por eso, tras la aplicación de las PASO, la reducción fue poco relevante y no respondió a un criterio de unificación consistente. En efecto, en esta ocasión, no habría predominado el sufragio identitario ni el ideológico, sino un voto útil, proclive a recompensar electoralmente al partido oficialista por los resultados (especialmente, económicos) de la gestión⁷³; sin que se cumpliera con el objetivo de configurar una oferta política con fuerzas vertebradas por identidades partidarias consolidadas.

3. Empowerment ciudadano

El tercer propósito aducido por los reformadores era lograr un mayor protagonismo de los ciudadanos, a partir de su politización, incrementando sus opciones y estrategias, sobre la base de un mapa de apoyos definido luego de las PASO. En

la medida en que no se cumplieron las dos finalidades anteriores, entendemos que son discutibles los presuntos corolarios positivos de esta meta.

En primer lugar, la satisfacción de este objetivo depende de que exista una diferencia entre la *oferta* PASO y la *oferta* post PASO (estipulada a partir de la relación entre K partidario y M partidario y entre K total y M total), que es aquello que garantiza un margen de acción preferencial para el ciudadano de ahí en adelante. En tanto que la oferta de las primarias de agosto fue (casi) idéntica⁷⁴ a la de los comicios generales de octubre, se terminó privando a los ciudadanos del elemento de fiscalización selectiva que presuntamente se les otorgaba en la primera fase y se les ofreció un mapa de la distribución de los apoyos electorales desprovisto de utilidad práctica para la toma de decisiones estratégicas intermedias. Inclusive, en este caso, luego de la incontestabilidad e irreversibilidad de lo obtenido en las PASO, las elecciones nacionales perdieron todo interés político (D'Alessandro, 2011) y se convirtieron en las más intrascendentes de la historia del país, careciendo de la imprescindible incertidumbre en los resultados finales (Mozaffar y Schedler, 2000) que el sistema como un todo debería garantizar.

Empero, los impulsores de la ley esgrimieron nuevamente que esta situación excepcional era producto de que la normativa se implementaba por vez primera, pero que con su uso continuo no habrían de repetirse esas circunstancias específicas; y subrayaron que el saldo global había sido satisfactorio (Tullio, 2011; Randazzo, 2011; Corcuera, 2011). A la vez, como el juicio que se emite sobre la eficiencia de una regla electoral suele quedar supeditado al desempeño de los actores políticos, es comprensible que el gobierno haya salido fortalecido, no sólo por la cantidad de votos recibidos –lo cual le otorgó un aura triunfadora que le permitió luego ampliar su caudal en la elección nacional⁷⁵ (Fidanza, 2011)–, sino también porque logró rebatir las críticas que habían surgido precedentemente respecto de la aplicación de las PASO –que sostenían que la presentación de listas únicas reduciría motivación para el elector (Saya, 2011), originándole desinterés y confusión (Pomares, 2011)– en tanto que las primarias concitaron una alta concurrencia ciudadana⁷⁶ y arrojaron un resultado diáfano, contundente e indiscutido.

No obstante, recurriendo a la literatura especializada sobre comportamiento electoral y opinión pública, se arriba a una conclusión cuasi opuesta: en un ambiente de sobresaturación comunicacional, el ciudadano tiende a neutralizar los mensajes complejos y a simplificar sus razonamientos (Goodin y Klingemann, 1996; Montecinos, 2007), volcándose por la interpretación más familiar, basándose y reforzando lo que ya está en su mapa cognitivo previo (Klapper, 1960). Efectivamente, en este contexto, era más fácil inclinarse por la versión oficialista, entendiendo a las primarias abiertas como una elección más (con competidores discernibles, en la que prevalecería el postulante que concitara mayores preferencias), que concebirlas como una gran primaria de un sector opositor que ni siquiera podía ser ontológicamente identificable, con componentes repartidos en diversas ubicaciones espaciales discordantes. En efecto, la interpretación antikirchnerista –que postulaba a las PASO como un momento de esclarecimiento del escenario futuro, y estimulaba que los electores opositores sufragaran en ellas de modo tal

de generar el equilibrio de coordinación más optimista para las instancias subsiguientes— requería de ciudadanos con un nivel de sofisticación y una capacidad para procesar la información política y para elaborar cadenas de razonamiento, no acordes con los cánones del país; mucho más, considerando que era un evento eleccionario inédito y de gran complejidad (Corcuera, 2011).

Otro de los elementos —aunque secundario— que emergió como capaz de proveer de ciertas pistas a los votantes fue la incorporación de boletas con la imagen de los candidatos (similares a las utilizadas en Uruguay). No obstante, si se tiene en cuenta la influencia del formato y la estructura de la papeleta (*ballot structure*) sobre los resultados electorales (Cox, 1997: 120), hay que decir que ese tipo de boletas favorece a los ya posicionados y a los que tienen un mayor grado de exposición pública (especialmente a los *incumbents*). Ello estimula la personalización de las alternativas políticas y el desdibujamiento de las identificaciones más abstractas. Es factible que estos factores hayan contribuido al predominio del criterio personalista y del eje gobierno-oposición en la configuración del voto en las PASO de 2011.

Los resultados del trabajo de campo aquí realizado indican que la mayoría de los encuestados (particularmente, aquellos que se inclinaban por la Presidenta⁷⁷) no conocía cuáles eran las funciones específicas de las PASO⁷⁸ ni distinguía entre esta instancia y cualquier elección estándar (lo que ayuda a explicar la alta tasa de presentismo registrada en una ocasión no definitiva como ésta). Por su lado, de todos los consultados, los que mostraban una noción más acabada respecto de los objetivos de las PASO eran los votantes del Frente de Izquierda, quienes discrepaban teórica y axiológicamente con este mecanismo y exhibían un alto grado de refinamiento en la estructuración del voto.⁷⁹ En efecto, esa coalición fue la única que centró su campaña en torno a este tema, combinando la crítica por izquierda al gobierno kirchnerista, con cuestiones relativas al cercenamiento de derechos democráticos que la nueva normativa implicaba. Además, la conformación de este frente, forjado para afrontar las constricciones impuestas por la ley, le otorgó a la izquierda una mayor visibilidad e impulso para interpelar a sectores (en particular, de trabajadores y de la juventud) que se habían politizado durante el último período, interviniendo en los movimientos de lucha.⁸⁰

En suma, la ley no estimuló la politización ciudadana a través de la obligatoriedad del voto interno ni proveyó a los votantes de mayores recursos ni aptitudes de discernimiento. Es decir, los electores no se habrían vuelto más concientes ni politizados tras la implementación de las PASO; por el contrario, muchos de los ciudadanos que de por sí eran más concientes y politizados que la media poblacional se habrían volcado por la única opción que cuestionaba férreamente a esta normativa.

Conclusiones

Aquí hemos analizado la cláusula de las PASO —elemento central de la *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*— solamente a nivel presidencial. Para ello, hemos tenido en cuenta pri-

mero la discusión teórica respecto de la conveniencia de su incorporación y, luego, hemos evaluado los efectos concretos de su utilización fáctica; poniendo permanentemente el acento en los tres objetivos reformadores. A su vez, hemos aludido continuamente al caso de Uruguay, con el propósito de remarcar diferencias y similitudes entre ambas legislaciones. Al respecto, cuestionamos las cláusulas de la ley vernácula que difieren de aquella implementada en el país vecino –por ejemplo obligatoriedad de la participación ciudadana, imposibilidad de incorporar perdedores a la fórmula, existencia de un ‘doble estándar’ respecto los pisos, etc.– tanto desde el punto de vista teórico como del juicio concreto de su aplicación.

A lo largo de este trabajo, hemos cuestionado el espíritu de esta ley de reforma, en su aspecto reglamentario y en su diseño institucional, lo cual también ha tenido un impacto en su implementación práctica. Comenzamos el análisis empírico destacando que el estreno de las PASO fue precedido por ciertos acontecimientos súbitos e imprevistos en el momento de su sanción, que modificaron sustantivamente la arena de la competencia electoral: por empezar, cuando la enmienda fue aprobada se presagiaba que en las primarias se dirimiría la candidatura presidencial de un oficialismo en declive, sin la presencia de la mandataria en ejercicio, en un contexto económico crítico. Empero, muy por el contrario, las PASO se instauraron como la fase inaugural de un ciclo eleccionario en un escenario de reelección presidencial en un momento de repunte de la actividad económica y del apoyo gubernamental. A su vez, la incorporación de la variable *incumbent* afectó las estrategias de todos los actores con perspectivas de suceder al kirchnerismo en el poder. En ese contexto, las agrupaciones opositoras evitaron presentar precandidatos en la instancia preliminar, lo que hubiera implicado entrar en una competencia completamente desigual con la candidata única del partido oficialista, multiplicando su división interna. En suma, a partir de este cambio repentino de escenario se generó un efecto dominó que derivó en el incumplimiento de la primera meta reformista (la de seleccionar a los candidatos).

En cuanto al segundo objetivo de la ley –mediante el cual se procuraba ordenar la oferta política, fomentando la restructuración de las identidades partidarias– al abordar los resultados de la primera utilización del sistema de las PASO, pudimos observar que existió una agregación en el campo oficialista y una disgregación en el sector opositor; y, a la inversa de lo implicado en las premisas teóricas del sistema, la variable partidista no habría operado como elemento demarcador. Por el contrario, y en consonancia con la existencia de reelección inmediata, terminó cobrando mayor relevancia el eje *gobierno-oposición* y el criterio personalista. De ahí que los competidores ubicados en el sector menos favorecido del primer binomio adoptaran una desacertada interpretación aritmética de los apoyos electorales, que incentivó el oportunismo electoralista, la conformación de alianzas lábiles e incongruentes y la apelación al cálculo especulativo de los votantes. De hecho, las circunstancias antes mencionadas favorecieron la recomposición del Frente para la Victoria/Partido Justicialista como partido del *statu quo*, el que logró mostrarse ante los ciudadanos como un agente al cual asignar responsabilidades públicas.

Como consecuencia, y a despecho del tercer objetivo de la reforma –que apuntaba a lograr un efecto amplificador de las opciones de los ciudadanos– advertimos que se terminó generando una sobreoferta de competidores opositores, que no reflejaba una pluralidad programática de fondo, ni respondía a la diversidad de preferencias entre los electores que no se identificaban automáticamente con el kirchnerismo. La oferta compacta, reducida y unitaria del oficialismo fue la que más adhesión concitó en los ciudadanos; no obstante lo cual, como se extrae de nuestro análisis, entre ellos predominaron aquellos con escaso conocimiento sobre la mecánica electoral y sobre el impacto concreto de su voto en la nueva instancia en la que se los hacía partícipes.

Por último, en cuanto a los efectos que este mecanismo podría acarrear de aquí en adelante, no entraremos en detalle sobre posibles escenarios futuros, ya que este trabajo se terminó de escribir meses después de los comicios estudiados, en un contexto de permanentes cambios e incertidumbre.⁸¹ Sin embargo, se puede preveer que en las próximas primarias abiertas presidenciales difícilmente prevalezcan los mismos ejes (*gobierno-oposición* y personalista) que en su debut en 2011, realizadas en un momento de apoyo gubernamental, dada la merma en la aceptación pública experimentada por el partido de gobierno desde entonces⁸² y la imposibilidad legal de reelección de la presidenta.⁸³

No obstante, se puede mencionar que las características específicas que rodearon a esta elección inaugural tienen, de un modo o de otro, conexión con los rasgos del sistema partidario en general (en el que el eje partidista no prevalece como la principal línea de demarcación electoral) y con los elementos constitutivos del peronismo, en particular (un partido dependiente de un liderazgo presidencial exitoso, popular e internamente aceptado). Por eso, entendemos que las desavenencias derivadas de estas normas pueden ir manifestándose de modos diversos dependiendo de las circunstancias del contexto de la competencia electoral.

En efecto, las falencias registradas en la ocasión estudiada no son sólo atribuibles a las características propias de la aplicación primeriza de las PASO, sino que tienen anclaje en el hecho de que la *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*, ya desde el plano filosófico-abstracto, entra en contradicción con las premisas básicas de la *democratización* partidaria, que supone que las fuerzas políticas generen su propia normativa interna y se sometan a ella, independientemente de la conveniencia y de la voluntad del líder; de la *representación política*, que favorezca que cada partido mantenga un sustrato ideológico común que imprima una lógica compartida a todos sus sectores; y de la *equidad electoral*, que responde al principio de igualdad no discriminatoria y carente de pisos proscriptivos en el punto de partida para todas las fuerzas partidarias que componen el arco político nacional.



Referencias

1. De todos modos, ya había provincias en las cuales funcionaba un sistema similar (Vg. Santa Fe).
2. Véase discurso de la Presidenta en la conferencia de prensa del 15/08/2011.

3. Allí, las internas abiertas, al igual que aquí, están reguladas oficialmente, se celebran de modo simultáneo y son obligatorias para todas las fuerzas políticas existentes (pero con asistencia voluntaria para los ciudadanos). Este procedimiento fue adoptado formalmente en la reforma constitucional de 1996 y fue utilizado en tres oportunidades sucesivas (1999, 2004 y 2009).
4. Tanto en EE.UU., donde tuvieron su origen, como en otros países de América latina, donde hubo partidos o frentes que decidieron implementarlas para seleccionar a sus candidatos presidenciales en diversas circunstancias.
5. Para ello, consideraremos los hallazgos extraídos de la –hasta ahora escasa– experiencia del Uruguay.
6. Esto puede presentar variantes: al candidato puede elegirse dentro de una fórmula partidaria completa e inamovible, como en Argentina (Art. 44, Cap. VII) o individualmente como en Uruguay.
7. *M* habitualmente se utiliza para connotar la magnitud; es decir, la cantidad de escaños en juego (Cox, 1997).
8. El *K* partidario debería ser consistente con la cantidad de líneas o sectores internos relevantes en que cada partido se divida. Aunque también puede reflejar candidaturas sostenidas en criterios personalistas.
9. Para los estudios que abordan en particular la participación en las internas uruguayas, léase Buquet y Chasquetti, 2008; Buquet y Piñeiro, 2011; Canzani, 2010; Caetano, 2010; Gallo, 2010, entre otros.
10. Algo similar sucede en las primarias norteamericanas, que también son optativas (Campbell, 1960; Geer, 1988).
11. Éste es un factor fundamental para explicar la participación ciudadana (Denver y Hands, 1985).
12. En la primera experiencia en el uso de este método (1999), los tres partidos principales presentaron competencia, pero sólo el PC y el PN tuvieron competitividad real. En 2004, el FA no presentó competencia interna y el PC careció de competitividad. Sólo en 2009, los tres partidos presentaron competencia. Y en los dos mejor posicionados hubo competitividad (Buquet y Piñeiro, 2011; Banco de Datos FCS-Udelar).
13. Esto puede provocar la impresión de que las fuerzas políticas participantes poseen un posicionamiento y una aceptación ciudadana divergentes a los reales. Como el FA en 2009, al haber sacado menos votos que el PN en las internas (y el candidato José Mujica, individualmente, también obtuvo menor adhesión que L.A. Lacalle, candidato blanco) apareció como uno de los derrotados de las internas (Bottinelli, 2009; Gallo, 2010).
14. Como el Partido Nacional en 1999 (Gallo, 2010). E incluso también el Frente Amplio ese año (Esquibel, 1999).
15. En 1999, habría habido un *crossing over* de simpatizantes frenteamplistas en la interna colorada (la más competitiva) (*El Observador*, 26/04/1999, p.17; Marius, 1999). En 2004 y 2009, la convocatoria del FA fue menor a la esperada (Bottinelli, 2009).
16. Se requiere de una cifra equivalente al 4% de los inscriptos en el distrito de actuación (Art. 2 y Art.7). Anteriormente, alcanzaba con esa cantidad de adherentes.
17. El objetivo habría sido dejar fuera de juego principalmente a los partidos ubicados a la izquierda del gobierno, ya que ninguno de ellos había logrado ese porcentaje de votos válidos en las últimas elecciones en las que habían competido (Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de Argentina).
18. De todos modos, si bien la exigencia es baja, de tan sólo 500 votos, la Corte Electoral no provee de suficientes papeletas a todas las fuerzas que compiten (Fernández, 2014), lo cual también implica una coerción hacia los partidos pequeños que cuentan con recursos mucho más limitados.
19. Esta cláusula habría sido incorporada a raíz del fracaso del pacto entre kirchneristas y radicales *K* de 2007, con el objeto de evitar que los miembros del binomio presidencial tuvieran un color político distinto (Gallo, 2012).
20. De hecho, los casos de internas resueltas de modo más satisfactorio fueron las que incluyeron el segundo como vice (Buquet y Piñeiro, 2011), la interna del PC en 1999, la del PN y el FA en 2009.
21. Además, en Argentina el tiempo previsto entre las primarias y los comicios generales es la mitad que en Uruguay –de sólo 10 semanas–; con lo cual, en caso de que efectivamente se implementaran las primarias, no sería fácil la recomposición de las desavenencias intestinas que se hubieran generado

previamente (Pomares, 2011; Gallo, 2011).

22. El partido político posee un carácter dual y se divide en dos esferas –interna y externa– (Sjöblom, 1968: 52). A nivel interno actúa como un escenario integrado por actores que compiten entre sí (Kitschelt, 1989: 47) y al mismo tiempo, interviene en el ámbito externo de la competencia electoral, buscando maximizar su votación (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2003:15).

23. El ejemplo de la elección presidencial uruguaya de 2009 es sumamente ilustrativo al respecto. En los dos partidos mejor posicionados (FA y PN), los candidatos más moderados ideológicamente (Astori y Larrañaga respectivamente) fueron derrotados en las internas (Buquet, y Piñeiro, 2011). En el balotaje se enfrentaron las dos opciones más extremas de cada uno (Mujica y Lacalle) (Gallo, 2010).

24. Los individuos utilizan algún eje políticamente relevante para determinar su voto: partidario, ideológico, gobierno-oposición, personalista, etc. Los dos primeros son tenidos en cuenta, mayormente, por los miembros activos del electorado (militantes y simpatizantes); y los dos últimos suelen ser ponderados por el sector pasivo.

25. Desde sus orígenes, se argumentó que las primarias constituían una fuente de legitimidad dual (Rahat y Hazan, 2001: 313): por un lado, hacia el partido más votado, y, por otro, hacia los candidatos consagrados.

26. Paradójicamente, la casuística en América latina corrobora que las primarias abiertas han coexistido con la merma de la militancia activa y la decadencia de las identidades partidarias (Siavelis and Morgenstern, 2008).

27. Siempre y cuando consigan el aval necesario, que es de un número de adherentes correspondiente al 1% de los empadronados a nivel nacional (Art. 21).

28. Esto se asemeja más a las primarias norteamericanas en las cuales los postulantes son, en rigor, candidatos independientes, con su propio financiamiento, sus propios equipos de campaña y sin ligazón con el partido (Hopkin, 1999). En Uruguay, en cambio, todo aspirante presidencial debe contar con la anuencia de algún sector interno orgánicamente constituido, cuyo sello pretenda utilizar en la primaria (Entrevista personal con Luis Hierro, ex vicepresidente de la República Oriental del Uruguay, 30 de marzo de 2006, Montevideo; Gallo, 2010).

29. Aquí se quiere mostrar la contradicción argumental. No obstante aclaramos que no se coincide tampoco con esta hipótesis. Por ejemplo, el caso del PRI mexicano en 1999 resulta muy ilustrativo al respecto: el partido utilizó primarias abiertas después de 71 años, periodo durante el cual se emplearon mecanismos sumamente restrictivos, centró su campaña interna en torno a este *issue*, y, pese a ello, resultó derrotado por primera vez en su historia (Colomer, 2002; Gallo, 2011).

30. Véanse Tablas y Ficha del estudio en este mismo trabajo.

31. Las otras fuentes aparecen citadas oportunamente.

32. El Peronismo Federal se constituyó como bloque independiente del oficialismo, tras el conflicto con el sector agropecuario.

33. Al haber tornado más exigente el requisito para que un partido político obtuviera la personería jurídica, la norma dificultaba que los peronistas disidentes lanzaran sus candidaturas por afuera del partido.

34. El ex presidente, quien conservaba la mayor cuota de poder pese a la disidencia de muchas de sus figuras, procuraba ganar tiempo para conquistar la lealtad de los gobernadores provinciales (dependientes de los fondos del Estado nacional) y revertir su imagen negativa en el electorado (Terra, 2009).

35. En este tipo de partido, verticalista y caudillista, hay espacio para un solo portavoz partidario legítimo (Gallo, 2011). Recordemos que Kirchner era el presidente formal del partido desde 2007.

36. El kirchnerismo adoptó ese perfil ideológico como parte de la estrategia de adaptación a las nuevas circunstancias. Asumió en una coyuntura excepcional, luego del colapso del neoliberalismo y de la crisis de 2001-2002. Esto facilitó la implementación de un modelo consistente básicamente en la expansión del consumo combinada con medidas asistenciales (Gallo y Bartoletti, 2013).

37. Las denominadas “ventajas del incumbente saliente” se refiere a las ventajas que tiene un presidente que compite para la reelección en relación a otros posibles candidatos alternativos. Estas son reconocimiento público, experiencia ejecutiva, pertenencia al partido oficial, control de la economía, etc. (Serrafero, 1997: 254).

38. En Argentina rige un sistema de reelección presidencial inmediata (Art. 90 CN Argentina), mientras que en Uruguay, el presidente *incumbent* tiene que dejar pasar un período completo en el medio para repostularse (Art. 152, CN ROU).
39. Cabe mencionar que en Estados Unidos, país en el que las primarias abiertas tuvieron su origen, en donde también rige la reelección, históricamente los mandatarios que buscaron reelegirse, en la gran mayoría de los casos, no compitieron en primarias; al igual que casi todos sus congéneres de América latina (Gallo, 2011).
40. Tanto la UCR como el Peronismo Federal, tras experiencias fallidas de pre-internas (lo que, a su vez, contradecía lo prescripto en la ley), llegaron a las primarias con las candidaturas presidenciales asignadas.
41. Sus líderes desistieron de entrar en la competencia nacional. Vg. Mauricio Macri y Pino Solanas contendieron por la jefatura de gobierno capitalina, dejando prácticamente descabezadas a sus fuerzas de origen.
42. Según los estudios referidos a la temática, las primarias divisivas (aquellas en las que la diferencia entre el ganador y su inmediato competidor es inferior a 20 puntos porcentuales) acarrear efectos negativos de cara a las elecciones generales, en las que muchas veces se reduce el porcentaje obtenido previamente (Lengle, 1980; Lengle, 1981; Kenney y Rice, 1984; Carello, 2009). Esto se acentúa en primarias divisivas de partidos opositores compitiendo con el/la *incumbent* (Lengle, Owen y Sonner, 1995).
43. Hubo una homologación entre el *K* partidarios y el *M* partidario (léase, en todas ellas=1).
44. Poco tiempo antes de las PASO, cuando se sondeaban las perspectivas para las elecciones generales, la mayoría de los encuestados desconocía que en el interin debía participar obligatoriamente en las primarias (Consultora Equis, 2010; Ibarómetro, 2010; Poliarquia, 2011). Esto se condice con lo obtenido en nuestro estudio.
45. Según la mayoría de las encuestas de los meses previos, Cristina Fernández de Kirchner (CFK) oscilaba entre el 33% y el 44%. Los múltiples candidatos de la oposición, por su lado, estaban muy alejados de la presidenta (OPSM; Zuleta Puceiro; Analogías; Management & Fit; Consultora Equis; Ibarómetro; Graciela Römer & Asoc.; Opinión Autenticada, entre otras).
46. Algunos autores agregan a la fórmula básica del *Rational Choice* ($pB > C$) el elemento D, considerando que los individuos también están motivados por un sentido de responsabilidad o deber cívico como ciudadanos (D) (o sea, participan si $pB + D > C$) (Riker y Ordeshook, 1968).
47. El slogan de propaganda del gobierno era “En democracia, siempre más es mejor” (<http://www.elecciones.gov.ar>). En el spot publicitario se hacía un racconto histórico de alto contenido nostálgico (<http://www.youtube.com/watch?v=tcRqpPPA0I4>).
48. A raíz de lo mencionado sobre los propósitos de la ley, inferimos que básicamente se buscaba captar a las fuerzas de izquierda, logrando monopolizar el área ideológica izquierdista/centroizquierdista.
49. Léase notas de Blanck; Majul; Morales Solá; Castro; Grondona, entre otros citados en la bibliografía final. De los candidatos opositores, Eduardo Duhalde exhortó a “apoyar al que esté mejor ubicado en las primarias del 14 de agosto” (<http://www.lanacion.com.ar/1389412-duhalde-propuso-a-la-oposicion-que-apoye-a-un-unico-candidato>).
50. No obstante, muchas encuestadoras preveían que en una segunda vuelta ganaría CFK (Rouvier, 2011; Seoane, 2011).
51. Esa inferencia tenía anclaje, en parte, en las sucesivas derrotas del oficialismo nacional en elecciones locales. A la vez, para la mayor parte de las encuestadoras mencionadas, el apoyo a la Presidenta no superaba la mayoría calificada establecida para ganar en primera vuelta.
52. Considerando la Ley de Duverger, según la cual la viabilidad se establece en función de $M+1$, aquí tendríamos K opositor=2 viables, en tanto M opositor=1.
53. El *equilibrio duvergeriano* es aquel que deja un número de candidatos viables equivalente a la cifra de escaños en juego más uno ($M+1$), mientras que con el *equilibrio no duvergeriano* se obtiene una cantidad de postulantes viables superior a $M+1$ (Palfrey, 1989; Cox, 1997: 49).
54. Esta variable será considerada en función de la adscripción a alguna de las fuerzas políticas históricamente más relevantes de nuestro país (PJ y UCR). Más allá de que haya adscripción identitaria con otros partidos, a los fines que aquí interesan, buscamos indagar acerca de las identidades

tradicionales gestadas a lo largo de la historia, como elementos condicionantes del voto ciudadano.

55. En orden a la localización en el *continuum* izquierda-derecha. Si bien no suele ser un indicador fundamental para la política argentina, se trata del eje que se tiene en cuenta en el modelo espacial simple.

56. Cuando hay reelección, el presidente de turno, al asegurarse la exclusividad del favor de quienes resaltan el primer término de ese binomio (Serrafero, 1997), cuenta con una ventaja clave para cualquier candidato, que es el monopolio del respaldo de un segmento de opinión específico (Cox, 1997: 206).

57. Se refiere a la percepción que se tiene de las características individuales de los candidatos (Hoskin, Masías y Galvis, 2002).

58. Los asuntos institucionales y republicanos habían encabezado la agenda opositora hasta pocos meses antes. Sin embargo, según una encuesta cercana a las PASO, sólo al 15% de los encuestados le preocupaban esos temas (*Poliarquía*, 2011).

59. Aclaramos que aquí se consideran las razones que los electores dan como fundamento para respaldar su voto individual y no los intereses genuinos que representan las opciones que ellos escogen.

60. En el caso analizado, la centralidad de la figura individual de la Presidenta se incrementó por los acontecimientos referidos a su reciente viudez, que tuvieron un alto impacto en la opinión pública, haciéndola crecer entre 10 y 20 puntos en las encuestas (Rouvier; CEOP; *Poliarquía*; Ibarómetro; Julio Aurelio).

61. Nuestra encuesta arroja que Cristina Kirchner habría sido electa por muchos individuos ubicados en el campo no oficialista. En coincidencia con ello, los análisis de los consultores de opinión (Fara; Rouvier; M&T; *Poliarquía*, etc.), marcan que fue votada por electores que no la habían votado antes, quienes estaban relativamente conformes con el curso de la política nacional.

62. Esta es la ubicación espacial de este partido: 4.48 y 3.9 en una escala ideológica del 1 al 10 (PPAL, 1997/2006).

63. Esbozó un discurso claramente de derecha, centrado en torno a cuestiones como el orden, el abandono de la política de derechos humanos vigente, etc.

64. El PJ, por su proyecto y naturaleza, es categorizado como de tipo “oficial”, que otorga primacía al mantenimiento del *statu quo*: sus proyectos van acomodándose a las diversas situaciones que les toca enfrentar con el objetivo de preservar las porciones de poder adquiridas, presentándose revestido de la ideología que mejor se adecua a las necesidades de la coyuntura política (Ramos Jiménez, 2001: 111-117).

65. Este dirigente había derrotado a Kirchner en las elecciones legislativas de 2009.

66. Los simpatizantes radicales cuestionaron ese acuerdo (<http://www.bahiateve.com.ar>; <http://www.areacapital.net>). Los electores fieles radicales (a diferencia de sus pares peronistas, que ponderan el criterio partidario y son más pragmáticos) priorizan los aspectos ideológico-doctrinarios (Gallo, 2011).

67. Originariamente, dirigentes radicales habían propuesto una interna entre Alfonsín y Binner (*Infobae*, 26-05-2011). Sin embargo, la restricción impuesta por la ley habría conducido a que ninguno de los dos quisiera correr el riesgo de ser derrotado en las primarias abiertas. La correlación entre el voto a Binner y la identificación con la UCR no es excesivamente significativa, pero positiva en términos de dirección.

68. El voto ideológico fuerte tiende a concentrarse en la izquierda clásica (Fidanza, 2003). En este caso también se produjo de ese modo. La influencia del criterio ideológico en el voto sólo fue predominante entre quienes señalaron a Jorge Altamira, que fue quien calificó con menor porcentaje de todos los que superaron las PASO. De los encuestados que votaban al FIT, en su cuasi totalidad se ubicaban entre la centro-izquierda y la izquierda y utilizaban el criterio ideológico para determinar su voto.

69. De los votantes de Duhalde, el 64% eran peronistas que preferían a CFK antes que a un candidato no justicialista (algo semejante ocurría con los votantes de Rodríguez Saá). De los electores de tradición radical y/o progresista (repartidos entre Binner y Alfonsín) y los de izquierda (Altamira o Argumedo), el 64% colocaba en último lugar a Duhalde, después de la Presidenta.

70. Así se considere a las PASO como una elección en sí misma o como una primaria opositora, se obtiene un equilibrio *no duvergeriano*, con un resultado de 0,993 y 0,84, respectivamente (cálculos propios sobre cifras oficiales). Para medir el tipo de equilibrio generado se calcula la razón SP entre

el porcentaje obtenido por segundo competidor y aquel logrado por el tercero. Bajo *equilibrios duvergerianos* el SP será más cercano a cero, y bajo *equilibrios no duvergerianos*, más próximo a uno (Cox, 1997: 114). En el primer caso se tomó a Alfonsín como segundo y Duhalde como tercero. Y en el segundo a Duhalde como segundo y Binner como tercero.

71. Muchos electores progresistas, que no adherían al oficialismo, concibieron no obstante, a estas alternativas como un retroceso en relación con lo que ellos consideraban ciertos logros del gobierno kirchnerista (en particular, DD.HH. y gestión macroeconómica) (Borón, 2012).

72. Tan solo 10 precandidatos sobre 10 partidos registrados oficialmente. De esos 10, 7 se convirtieron en candidatos, en tanto que sus respectivas fuerzas pasaron el piso del 1,5%. No obstante, meses antes de las primarias había varios presidenciables que no llegaron ni a inscribirse como precandidatos presidenciales.

73. Muchos independientes no kirchneristas habrían votado al FPV motivados por las condiciones favorables en materia económica (Fidanza, 2011; Del Franco, 2011; Zuleta Puceiro, 2011; Rouvier, 2011). Este voto prospectivo favoreció a la Presidenta sobre otras alternativas, inclusive entre quienes no habían votado al kirchnerismo ni en 2003 ni en 2007.

74. Como se dijo aquí tuvimos un K partidario = M partidario = 1, el K total fue casi igual al M total. Y los 7 contendientes elegidos habían recibido el señalamiento del 99,8% de los votantes.

75. Inclusive, triunfó por un margen bastante superior al esperado. En prácticamente todas las encuestas previas (Catterberg&Asoc.; M&F; Analogías; Aresco, etc.) la intención de voto al FPV rondaba el 45% (Gallo, 2012).

76. Superior incluso a la elección general de octubre que fue de 78,89% (<http://www.elecciones2011.gob.ar>).

77. El voto a CFK tuvo una correlación positiva con el desconocimiento de los objetivos del sistema de PASO, pero también con la aceptación de este instrumento.

78. Se le preguntó cuáles eran las tres funciones básicas de las PASO y su orden de importancia. Sólo el 6,41% de los respondientes pudo enumerar las tres y el 41,49% pudo acercarse a alguno de los cometidos centrales.

79. Del total de respondientes que conocían las tres funciones básicas de las PASO, el 48,98% votaban a Altamira. Si bien muchos de ellos afirmaban que acompañarían al Frente de Izquierda para que alcanzara el piso del 1,5%, lo cierto es que en las elecciones de octubre el FIT logró conservar el 94,28% del caudal obtenido en agosto, a nivel presidencial; e incluso lo incrementó en el orden legislativo, en las provincias en las que se pudo presentar.

80. La izquierda logró, por un lado, el desarrollo orgánico y la conquista de posiciones en organizaciones de vanguardia y de masas del movimiento obrero. Y al mismo tiempo, la construcción de un movimiento estudiantil militante, ganando centros de estudiantes, conquistado federaciones universitarias y creciendo en la juventud secundaria (Altamira, 2012: 136).

81. En el que incluso las PASO también deberían utilizarse en los comicios de medio término de 2013 (<http://argentina.politicaenelmundo.com>).

82. A causa del empeoramiento de la situación económica y de la pérdida del apoyo de actores corporativos fundamentales (Vg. CGT) ni del alineamiento –otrora, incondicional– de ciertos subsectores locales y distritales.

83. En ese momento emergió el tema de la reforma constitucional, para permitir la reelección ilimitada de la primera mandataria (<http://www.cartaabierta.org.ar/nueva/index.php/documentos10/62-movimiento-por-una-constitucion-emancipadora-y-un-nuevo-estado>). Empero, el progresivo declive del kirchnerismo fue provocando una merma de los incentivos para erigirse en continuador del modelo, trasladando la carrera de la disputa sucesoria hacia fuera de los límites del área de atracción gubernamental.

Bibliografía

J. ABAL MEDINA (2009), “Los partidos pequeños saldrán fortalecidos”, disponible en: <http://www.argentinaelections.com>, consultado: 11/03/2010.

M. ALCÁNTARA SÁEZ y F. FREIDENBERG (2003) (Coord.), *Partidos políticos de América Latina*.

Cono Sur, México, FCE.

J. ALTAMIRA (2012), *El ascenso de la izquierda, en el marco de la bancarrota capitalista*. Buenos Aires, Rumbos.

E. ANDUIZA y A. BOSCH (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel.

S. ANSOLABEHERE, J. SNYDER y C. STEWART (1999), "The Effects of Party and Preferences on Congressional Roll Call Voting", Boston, Massachusetts Institute of Technology.

M. ASTARITA (2009), "El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario", disponible en: <http://argentinaelections.com>, consultado: 11/03/2011.

L. R. ATKESON (1998), "Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns", en *The American Journal of Political Science*, N° 42.

R. BACMAN (2011), en R. KOLLMAN "El horizonte cercano", disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>, consultado: 15/4/2012.

S. BARTOLINI (1996), "Cosa è 'competizione' in politica e como va studiata", en *Revista Italiana di Scienza Politica*, Vol. XXVI, N° 2.

J. BIBBY (1996), *Politics, Parties, and Elections in America*, Chicago, Nelson-Hall.

J. BLANCK (2011), "Los dilemas de la oposición para salvarse del naufragio en octubre", disponible en: <http://www.clarin.com/politica/>, consultado: 11/03/2011.

N. BOBBIO (1998), *Derecha e izquierda*, Barcelona, Proa.

A. BORON (2012), "Argentina: Dilemas de la izquierda marxista", en *América Latina en Movimiento*, N° 475.

O. BOTTINELLI (2009), "Algo más complicado que internas", disponible en: http://www.aucip.org.uy/docs/oscar2009_03_29.pdf, consultado: 11/03/2011.

P. BROMHEAD (1970), *Life in Modern America*, London, Longman Group.

D. BUQUET y D. CHASQUETTI (2008), "Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-1999", en *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania, Penn State University Press.

D. BUQUET y R. PIÑEIRO (2011), "Participation and Effects of Primary Elections in Uruguay", Sao Paulo, IPSA-ECPR.

B. BURDEN (1998), "Candidates Positions in Congressional Elections", Ph. D. Dissertation. The Ohio State University.

G. CAETANO (2010), "¿Vino nuevo en odre viejo? El "test" de 2009 sobre los cambios de la política uruguaya", en *Encrucijada 2010*, Montevideo, Fin de Siglo/CLACSO.

A. CAMPBELL et al. (1960), *The American Voter*, New York, Wiley.

A. CANZANI (2010), "Cuando el éxito puede generar riesgos. Posibles efectos paradójicos de los logros del gobierno", en *Encrucijada 2010*, Montevideo, Fin de Siglo/CLACSO.

A. CARELLO (2009), "The Divisive Primary Hypothesis in Presidential Elections", disponible en: https://www.hamilton.edu/documents/levitt-center/Carello_Anthony_article.pdf.

J. CAREY y J. POLGA HECIMOVICH (2007), "The primary elections 'bonus' in Latin America", disponible en: <http://polisci.fsu.edu/research/documents/C&PH%20April%202007.pdf>, consultado: 30/03/2011.

C. CASTILLO (2011), *La Izquierda frente a la Argentina Kirchnerista*, Buenos Aires, Planeta.

N. CASTRO (2011), "Conjeturas a resolver", disponible en: <http://www.perfil.com>, consultado: 22/09/2011.

G. CATTERBERG y V. PALANZA (2012), "Argentina: Scattered Opposition and the Rise of Cristina Fernández de Kirchner", en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, Santiago de Chile, Vol. 32, N° 1.

J. COLOMER (2002), "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", en M. CAVAROZZI y J. M. ABAL MEDINA (h), *El asedio a la política*, Rosario, Homo Sapiens.

M. COPPEDGE (1997), *A Classification of Latin American Political Parties*, disponible en: <http://hdl.handle.net/2305/297>, consultado: 01/05/2010.

S. CORCUERA (2011), "Discusión sobre la Nueva Ley Electoral", Buenos Aires, Casa Generación Política Sur.

- G. COX (1997), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa.
- P. CROTTY y J. JACKSON (1985), *Presidential primaries and nomination*, Washington DC, Congressional Quarterly Press.
- M. D'ALESSANDRO (2011), "Las primarias quitaron expectativas a la elección general", disponible en: <http://www.argentinaelections.com>.
- A. DEL FRANCO (2011), en R. KOLLMAN "El horizonte cercano", disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>, consultado: 15/4/2012.
- D. DENVER y G. HANDS (1985), "Marginality and Turnout in General Elections", en *British Journal of Political Science*, Vol. 15, 99.
- A. DOWNS (1973), *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar.
- M. DUVERGER (1954), *Los partidos políticos*, México, FCE.
- M. ESCOLAR (2011), "Discusión sobre la Nueva Ley Electoral", Buenos Aires, Casa Generación Política Sur.
- D. ESQUIBEL (1999), *Políticos*, Montevideo, Colección Enfoques, Editorial Fin de Siglo.
- R. FERNÁNDEZ (2014), "El gran corsé electoral", disponible en: <http://postaportenia.blogspot.com.ar/2014/06/1182-quien-va-morir-esta-ya-muerto-y-no.html>, consultado: 5/06/2014.
- D. FERREIRA RUBIO (2009), Conferencia sobre internas abiertas, disponible en: <http://www.cadal.org/>, consultado: 18/06/2013.
- E. FIDANZA (2003), en M. GRANOVSKY, "Votos en vuelo, terror de los candidatos", disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-19214-2003-04-23.html>, consultado: 18/06/2013.
- E. FIDANZA (2011), en R. KOLLMAN, "El horizonte cercano", disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>, consultado: 15/4/2012.
- M. FIORINA (1999), "What Ever Happened to the Median Voter?", Chicago, Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- R. FRAGA (2009), en "¿Reforma política o avanzada kirchnerista?", disponible en: http://noticias.terra.com.ar/articulos/act2087697/argentina_reforma_politica_o_avanzada_kirchnerista.
- F. FREIDENBERG (2003), "Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina", Biblioteca de la Reforma Política, Lima, International IDEA, N° 1.
- A. GALLO (2010), "Primarias Abiertas y Doble Vuelta Electoral. Análisis de su Aplicación Concurrente en los comicios Presidenciales del Uruguay", *DAAPGE*, Santa Fe, N° 14.
- A. GALLO (2011), *Internas abiertas y representatividad democrática: análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- A. GALLO (2012), "Contradicciones y Efectos No Deseados de la Nueva Ley de Reforma Política en la Argentina", en *Revista Administración & Ciudadanía*, EGAP, Vol. 6, N° 2, Santiago de Compostela.
- A. GALLO y J. BARTOLETTI (2012), "Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del FA, AP y el FPV", en *Elecciones*, Vol. 11, N° 12.
- A. GALLO y J. BARTOLETTI (2013), "FA y FPV/PJ. Organización Intrapartidaria y Giro a la Izquierda en América del Sur", en A. FERNÁNDEZ, *Rasgos y perspectivas de la nueva izquierda de América del Sur*, Rosario, Homo Sapiens.
- J. GEER (1988), "Assessing the Representativeness of Primary Electorates in Presidential Campaigns", en *America Journal of Political Science*, 54, 3.
- J. GIMPEL, A. HOFFMAN, y E. KAUFMANN (2000), "A promise fulfilled? Open Primaries and representation", University of Maryland, College Park, Department of Government and Politics.
- R. GOODIN y H. KLINGEMANN (1996), "Comportamiento Político, Parte III" en *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo, Madrid, España.
- M. GRONDONA (2011), "Las tres incógnitas del 14 de agosto", disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/>, consultado: 03/09/2011.
- H. GROS ESPIELL (2009), "En torno a algunos temas de interpretación constitucional", en *La ley Uruguay: legislación, jurisprudencia y doctrina*, N° 3, Montevideo.
- J. HOPKIN, (1999), "Candidate Selection Through Primary Elections: Theoretical Reflections and Observations on the Spanish Case", Paper presentado en: Joint Sessions of Workshops, essex.ac.uk.

- G. HOSKIN, R. MASÍAS y M. GALVIS (2002), “Modelos de decisión electoral y perfiles de votante en Colombia: Elecciones presidenciales 2002”, en *Análisis Político*, N° 55, Bogotá.
- M. JONES (1999), “Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections”, en *The Journal of Politics*, 61/1.
- V.O. KEY (1949), *Southern Politics*, New York, Alfred A. Knopf.
- P. J. KENNEY y T. W. RICE (1984), “The Effect of Primary Divisiveness in Gubernatorial and Senatorial Elections”, en *Journal of Politics*, 904-915.
- D. KING (2001), “Political Party Competition and Fidelity to the Median Voter in the U.S. Congress”, *MIT Conference on Parties and Congress*, Yale University.
- J. KIRKPATRICK (1976), *The New Presidential Elite*, New York, Russell Sage.
- H. KITSCHOLT (1989), *The logic of Party Formation*, Nueva York, Cornell University Press.
- J.T. KLAPPER (1960), *The effects of mass communications*, Glencoe, Free Press.
- G. KRAMER (1971), “Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1986-1964”, en *American Political Science Review*, N° 65.
- J. I. LENGLE (1980), “Divisive Presidential Primaries and Party Electoral Prospects, 1932-1976”, en *American Politics Quarterly*, N° 8.
- J. I. LENGLE (1981), *Representation and Presidential Primaries: The Democratic Party in the Post-Reform Era*, Westport, CT, Greenwood.
- J. I. LENGLE, D. OWEN y M. W. SONNER (1995), “Divisive nominating mechanisms and Democratic party electoral prospects”, en *The Journal of Politics*, 57 (02).
- A. LÓPEZ (2011), en R. KOLLMAN, “El horizonte cercano”, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>, consultado: 15/4/2012.
- L. MAJUL (2011), “Puede pasar cualquier cosa”, disponible en: <http://www.luismajul.com>, consultado: 03/09/2011.
- J. L. MARIUS (2004), *Elecciones uruguayas 1980-2003*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer Uruguay.
- R. MARTÍNEZ M. (2006), “Ventajas y desventajas de la Fórmula Electoral de Doble Vuelta”, Documentos CIDOB, Barcelona, N° 12.
- H. MCCLOSKEY (1964), “Consensus and Ideology in American Politics”, en *American Political Science Review*, N° 58.
- J. MORALES SOLÁ (2011), “Voto "anti", el gran ganador”, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/>, consultado: 03/09/2011.
- S. MOZAFFAR y A. SCHEDLER (2002), “The comparative study of electoral governance: Introduction”, en *International Political Science Review*, N° 23 (1).
- R.G NIEMI y W.H. RIKER (1976), “The Choice of Voting Systems”, en *Scientific American*, N° 234.
- M. NOVARO (2011), “La decantación de las candidaturas opositoras”, disponible en: <http://tn.com.ar>, consultado: 31/08/2011.
- W. MILLER y K. JENNINGS (1986), *Parties in transition: A longitudinal study of party elites and party supporters*, New York, Russell Sage Foundation.
- E. MONTECINOS (2007), “Análisis del comportamiento electoral: de la elección racional a la teoría de redes”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XIII, N° 1.
- J. OROZCO (2003), “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla.
- T. PALFREY (1989), “A Mathematical Proof of Duverger's Law”, en P. ORDESHOOK (Ed.), *Models of Strategic Choice in Politics*, Michigan, University of Michigan Press.
- A. PANEBIANCO (1990), *Modelos de Partido*, Madrid, Alianza.
- L. PARAMIO (1999), “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en *Zona Abierta*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), N° 88-89.
- M. PAYNE; D. ZOVATTO; F. CARRILLO y A. ALLAMAND (2003), *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, Washington D.C., BID e International IDEA.
- M. PAYNE; D. ZOVATTO y M. MATEO (2007), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C., BID e International IDEA.
- N. POLSBY (1983), *Consequences of Party Reform*, New York, Oxford University Press.

- J. POMARES (2011), "PASO o no PASO, esa no es la cuestión", disponible en: ww.clarin.com/opinion, consultado: 13/09/2011.
- K. POOLE & H. ROSENTHAL (2001), "D-Nominate after 10 Years", *Legislative Studies Quarterly*, N° 26.
- G. RAHAT y R. HAZAN (2001), "Candidate Selection Methods: An analytical framework", en *Party Politics*, Vol. 7, (3) London, Sage Publications.
- A. RAMOS JIMÉNEZ (2001), *Los partidos políticos latinoamericanos*, Centro de Investigaciones de Política Comparada (CDCHT), Mérida.
- F. RANDAZZO (2011), "Se podría correr el feriado del 15 de agosto", disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2011/04/29/>, consultado: 15/09/2011.
- A. RANNEY (1968), "Representativeness of Primary Electorates", en *Midwest Journal of Political Science*.
- W. RIKER (1982), *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman.
- W. RIKER (1995), "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas", en VVAA, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- W. RIKER y P. ORDERSHOOK (1968), "A Theory of the Calculus of Voting", en *American Political Science Review* N° 62.
- R. ROUVIER (2009), "¿Reforma política o avanzada kirchnerista?", disponible en: http://noticias.terra.com.ar/articulos/act2087697/argentina_reforma_politica_o_avanzada_kirchnerista_.
- R. ROUVIER (2011), en R. KOLLMAN "El horizonte cercano", disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>, consultado: 15/4/2012.
- G. SARTORI (1986), *Elementos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- G. SARTORI (2003), *Ingeniería constitucional comparada*, México DF, FCE.
- L. SAYA, (2011), "Internas abiertas: una trampa oficialista", disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/columnas/val/524/internas-abiertas-una-trampa-oficialista-.html>, consultado: 15/10/2013.
- S. SEOANE (2011), "Primarias obligatorias, ¿sólo benefician a la oposición?", disponible en: www.lapoliticaonline.com, consultado: 22/09/2011.
- M. SERRAFERO (1997), *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- M. SERRAFERO (2011), "Reelecciones circulares y la fortuna", en *El Estadista*, N° 28.
- P. SIAVELIS y S. MORGENSTERN (2008), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Penn State University Press.
- G. SJÖMBLOM (1968), *Party strategies in the multiparty system*. Lund: Studen-Literatur.
- W. STONE y A. ABRAMOWITZ (1983), "Winning May Not Be Everything, But It's More Than We Thought: Presidential Party Activists in 1980", en *American Political Science Review* Vol. 77.
- F. STRAFACE y M. PAGE (2010), "Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", Documento de Políticas Públicas N° 71, Buenos Aires, CIPPEC.
- M. SVAMPA (2014), "El progresismo, una víctima de la 'década ganada'", disponible en: <http://www.perfil.com/columnistas/El-progresismo-una-victima-de-la-decada-ganada-20140425-0061.html>, consultado: 09/07/2014.
- L. TONELLI (2011), "Los P.A.S.O. por arriba" en *Escenarios Alternativos*, disponible en: www.escenariosalternativos.org, consultado: 22/09/2011.
- M. I. TULA y M. DE LUCA (2011), "Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner", en A. MALAMUD y M. DE LUCA (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- A. TULLIO (2010), "Reforma Política en Argentina: un modelo para armar", en *Mundo Electoral*, Panamá, Año 3, N° 8.
- A. TULLIO (2011), "Discusión sobre la Nueva Ley Electoral", Casa Generación Política Sur.
- M. WEBER (1922), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- J. YAFFÉ (2005), *Al Centro y Adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Montevideo, Linardi y Risso.

E. ZULETA PUCEIRO (2011), en R. KOLLMAN “El horizonte cercano”, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>, consultado: 15/4/2012.

Fuentes consultadas:

Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay.

Equis, disponible en: <http://www.ramallociudad.com.ar/nota.asp?n=&id=4452&nacional=1>.

Ibarómetro, disponible en: <http://demo.ibarometro.com/advf/documentos/4ccee9bb76031.95004789.pdf>.

Poliarquía, disponible en: <http://elurbanoweb.com.ar/politica/2010-11-26-los-numeros-de-las-encuestas-nacionales-hoy/>.

Ley 26.571 y Decreto 2004/2009. Partidos Políticos. Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, disponible en: <http://209.85.229.132/search?q=cache:aBTqn-QL6CgJ:www.epcesla.org.ar/doc/boletin/417/>.

Partido Obrero, disponible en: www.po.org.ar, consultado: 02/10/2011.

“Primarias Abiertas de la oposición, una oportunidad”, disponible en: www.radiopolar.com/noticia_51535.html, consultado: 02/10/2011.

<http://www.bahiateve.com.ar>, consultado: 29/09/2011.

<http://www.areacapital.net>, consultado: 02/10/2011.

<http://www.elecciones2011.gob.ar>, consultado: 24/10/2011.

<http://www.cartaabierta.org.ar/nueva/index.php/documentos10/62-movimiento-por-una-constitucion-emancipadora-y-un-nuevo-estado>, consultado: 12/01/2012.

<http://www.lanacion.com.ar/1389412-duhalde-propuso-a-la-oposicion-que-apoye-a-un-unico-candidato>, consultado: 19/01/2012.

Semanario Brecha, julio 2009, p. 6, Montevideo.

<http://www.bcra.gov.ar/index.asp>, consultado: 27/01/2012.

<http://www.argentinaelecciones.com/tag-formulas%20presidenciales%20octubre.html>, consultado: 06/02/2012.

Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de Argentina, consultado: 22/01/2012.

<http://argentina.politicaenelmundo.com/elecciones-legislativas-2013-argentina-que-se-vota/>, consultado: 15/11/2012.

<http://www.infobae.com/notas/583870-Cobos-propuso-que-Binner-y-Alfonsin-definan-la-formula-en-las-primarias.html>, consultado: 08/09/2012.

<http://www.youtube.com/watch?v=tcRqpPPA0l4>, consultado: 05/01/2013.

Recibido: 10/12/13. Aceptado: 28/12/14.

Adriana Gallo, “Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 117-145.

Reseña del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia “Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina”, Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014

Reseña presentada por Cintia Pinillos, Sofía Perotti y María de los Ángeles Zayas

Cintia Pinillos es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y se desempeña como Secretaría de Planificación y Gestión Institucional de la Facultad.

Sofía Perotti es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

María de los Ángeles Zayas es estudiante de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

Las tres formaron parte del equipo de coordinación del XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia.

A veinte años de su primera edición, se celebró una vez más en nuestra Facultad el Congreso sobre Democracia. Este evento académico, forma parte de la historia misma de nuestra institución y constituye un ámbito de relevancia para las Ciencias Sociales de nuestro país y la región.

El Congreso de Rosario, como suele nombrarse entre los colegas que participan habitualmente, logró constituirse a lo largo de sus once ediciones en un espacio para la reflexión colectiva, el debate crítico y la elaboración de propuestas, tanto sobre las coyunturas políticas y sociales de América latina, como también sobre los procesos de más largo aliento.

El *XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia* conjugó la esencia plural y comprometida con la realidad nacional y latinoamericana que impulsó aquella primera edición de 1994, con el presente institucional de la Facultad. En este sentido, la comunidad académica en su conjunto participó de manera articulada a través de la organización de actividades, la presentación de trabajos, la coordinación de paneles y mesas de ponencias, y la presencia activa a lo largo de las cuatro jornadas.

En este marco, la consigna del Congreso de 2014 fue “*Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina*”, haciendo alusión al carácter dinámico y siempre incompleto de los procesos de democratización. Sin punto de llegada, la democracia requiere de un permanente compromiso para profundizarla y expandirla. De esta manera, los procesos políticos contemporáneos presentan caminos diversos y evidencian que la potencialidad de algunas experiencias convive con marcados signos de agotamiento y malestar en sociedades que perciben los límites de los procedimientos democráticos para procesar los desafíos de un mundo globalizado.

El Congreso se presentó entonces como un ámbito de discusión académica, pero también política, para problematizar y debatir acerca de los límites y las tensiones de la democracia, así como las estrategias posibles para profundizarla, atendiendo al desarrollo, la inclusión y el respeto a los derechos humanos, a partir del

reconocimiento de la complejidad y diversidad de su despliegue en el escenario latinoamericano.

Los más de 1500 participantes, congregados a lo largo de las cuatro jornadas del Congreso, llegaron desde distintos puntos de nuestro país, pero también desde Uruguay, Chile, Brasil, Paraguay, Colombia, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Perú, Puerto Rico, Venezuela y España.

Como en cada edición, se desarrollaron paneles especiales y conferencias plenarios de las que participaron intelectuales de prestigio nacional e internacional. En este sentido, el Congreso logró congregarse a un centenar de destacados referentes de las Ciencias Sociales de nuestro país y la región, que fueron invitados por la Facultad para enriquecer los debates y proponer preguntas innovadoras y respuestas tentativas sobre el fenómeno democrático en sus múltiples facetas. La presencia de los invitados especiales, junto con la de más de 500 ponentes, permitió componer un escenario propicio para la reflexión colectiva.

De manera transversal, tuvieron lugar cinco Simposios, distintos Trayectos Temáticos Específicos y dos Coloquios Internacionales, que fueron organizados de manera descentralizada por distintos equipos docentes de la Facultad, en colaboración con otras instituciones académicas.

En los Simposios se abordaron los siguientes temas: “Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el S. XXI”, “Impactos y Desafíos de la Democracia Participativa”, “Políticas Educativas y Democracia”, “Democracia, Género y Ciencias Sociales”, “La democracia en el mundo del trabajo autogestivo. Economía social y nuevas experiencias asociativas de trabajo”. Por su parte, los Trayectos Temáticos Específicos, se concentraron en las áreas de Relaciones Internacionales, Historia Política, Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado, Ambiente y Ciencias Sociales, y Estudios sobre Desarrollo Territorial, entre otros.

Durante el Congreso se desarrollaron también el Coloquio Internacional “Foucault-Derrida. Deconstrucción y Razón: más allá”, coorganizado con la Escuela de Filosofía de la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR; y el Coloquio Internacional 2014 “Políticas de la filosofía, filosofía de la política. Reflexiones en torno a lenguajes compartidos”, coorganizado con la Universidad París 8.

En el Congreso se presentaron además 18 libros y 4 revistas especializadas. Una mención especial requiere la presentación del libro “40° Aniversario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales”, elaborado por un equipo de investigación, encabezado por la Profesora Alicia Megías.

Asimismo, se expusieron 7 muestras artísticas y se proyectaron documentales que enriquecieron y dieron aún más vida a las cuatro jornadas del Congreso sobre Democracia. Por su parte el Laboratorio de Sonido tuvo una intensa actividad, ya que se realizaron distintos programas de “Clase Pública”, con invitados especiales y de los que participaron también docentes y estudiantes de la Facultad. Los programas se emitieron en vivo a través de www.laboratoriosonorounr.com.ar.

El extenso Programa del Congreso sobre Democracia de 2014 fue el resultado del trabajo y el compromiso de las cuatro Escuelas de la Facultad, el Gabinete de

Gestión, el Instituto y los Centros de Investigación, y las cátedras, que propusieron y materializaron una agenda de trabajo rica y diversa.

Es preciso destacar, además, la participación estudiantil. El protagonismo de los estudiantes ha sido un sello distintivo del Congreso sobre Democracia a lo largo de estos 20 años. Una vez más el Comité Organizador estudiantil estuvo integrado por estudiantes de las cuatro carreras, que colaboraron de diversas tareas, tanto en la etapa de propuesta y organización como durante los días del Congreso.

Los estudiantes participaron también a través del Comité de Prensa, a través de la colaboración en “El Ágora”, el diario del Congreso, que una vez más fue coordinado por la Secretaría de Comunicación y Medios, y se distribuyó a lo largo de las cuatro jornadas.

La notable presencia estudiantil se vio reflejada también en la convocatoria. Participaron más de 800 estudiantes en calidad de asistentes, y más de 130 lo hicieron como expositores, en las 17 mesas de ponencias de estudiantes, que constituyeron un ámbito para que los mismos realizaran sus primeras experiencias de socialización científica, compartiendo sus trabajos e inquietudes.

La conferencia de cierre, desarrollada en un aula colmada, estuvo a cargo del Dr. Waldo Ansaldi, y versó sobre “*La licuación de la política, un legado del neoliberalismo*”. En el emotivo cierre, el decano Franco Bartolacci reivindicó el lugar de la Universidad Pública como protagonista de los debates y los procesos sociales y políticos de nuestro tiempo, y dio cuenta de su inestimable rol como ámbito de formación y transmisión de valores democráticos. En pocas palabras, remarcó el desafío que debemos abordar desde nuestras disciplinas para dar respuesta innovadoras a viejos y nuevos problemas públicos.

