

# CONTROL ESTATAL Y ADMINISTRACIÓN: UNA RESEÑA DE SU DESARROLLO\*

por Martín D'Alessandro\*\*

## I. Introducción

Una de las preguntas que con más frecuencia se han realizado la teoría política y la filosofía política a lo largo de toda su historia es: ¿por qué en toda comunidad humana hay algunos hombres que mandan y otros que obedecen?, o bien ¿cuál es el elemento que genera –o que debería generar– obediencia?

Estas preguntas han tenido diferentes respuestas. En las etapas pre-estatales, por ejemplo, y dependiendo de los autores que las han intentado, este elemento ha sido muchas veces la virtud de los gobernantes, a veces entendida como conocimiento, otras como valor guerrero, y otras como piedad cristiana. Pero con el advenimiento de la Modernidad –en el tránsito del siglo XVI al XVII– la respuesta a nuestra pregunta estuvo basada sobre parámetros cada vez más racionales y objetivos. El Estado como institución, como forma de generar obediencia política y de organizar la vida de los hombres, es el punto máximo al que ha conducido hasta ahora el proceso de modernización. Pero este proceso típico del mundo occidental, caracterizado por el abandono progresivo de las tradiciones, las costumbres, las religiones y la fuerza para volcarse hacia una vida orientada por la razón y la lógica, no ha sido un proceso impersonal o natural, es decir, independiente de la voluntad y las acciones de los hombres. Por el contrario, es un producto de procesos sociales, políticos y económicos que han ido definiendo, a lo largo

---

\* Este trabajo es de índole ontológica o sustantiva, y por ello –además de por su carácter introductorio– no pretende ser exhaustivo ni desarrollar aspectos vinculados a la teoría política o a las teorías del conocimiento del Estado.

\*\* Profesor de ciencia política en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de San Andrés. E-mail: mdalessandro@ciudad.com.ar.

de la historia, su forma y funcionamiento actuales. En este artículo nos dedicaremos en primer lugar a explorar los orígenes históricamente concretos de la institución estatal. En un segundo momento, se pasará revista a los aspectos generales del desarrollo de su administración, para concluir en la necesidad de su fortalecimiento.

## II. Estado y legitimidad

La Revolución Industrial generó, progresivamente, la sociedad industrial. Y esa nueva forma de vida, propia de las sociedades occidentales desarrolladas, a su vez generó la necesidad de su explicación. Uno de los autores que más éxito ha tenido en esa tarea fue el alemán Max Weber. Lo interesante de este célebre sociólogo es, sin embargo, que su explicación no se limita a las sociedades modernas e industriales, sino que, como Karl Marx, ha intentado una explicación histórica de los procesos sociales que han desembocado en ellas.

Su respuesta a nuestra pregunta inicial (recordémosla: ¿por qué algunas personas mandan y otras obedecen?) es la legitimidad. Para Weber, las personas obedecen (o reciben obediencia) porque se encuentran en una relación de dominación. No se trata del mero ejercicio del poder, que define como “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia”, sino de la “probabilidad de encontrar *obediencia* a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber 1996a: 43, énfasis nuestro)<sup>1</sup>. Este punto debe ser resaltado: no es lo mismo imponerse que recibir obediencia. A su vez, la obediencia se transforma en adhesión gracias a la legitimidad, la que hace que no sea necesario, salvo en casos excepcionales, recurrir a la fuerza ó la amenaza (Levi 1997: 862). Ahora bien, la dominación puede legitimarse a partir de dis-

---

<sup>1</sup> Un sistema de mandatos se denomina orden, pero no todos los órdenes son iguales. Por ejemplo, un orden convencional se diferencia de uno jurídico porque en el primero, una conducta discordante con esos mandatos o máximas será reprobada por los miembros de la comunidad, mientras que en el segundo, una acción de ese tipo será castigada por un cuadro de individuos especializados, como lo son los cuerpos de la administración de justicia o la policía. En ese caso, el orden estaría garantizado “externamente”, por funcionarios que aplican un castigo tangible, mientras que en otros órdenes, los mandatos están garantizados “internamente”, moralmente, como los de las religiones secularizadas, por ejemplo. Ver Weber (1996a: 25-31).

tintas fuentes, lo que ha llevado a Weber a establecer sus famosos tipos puros<sup>2</sup> de dominación legítima<sup>3</sup>.

El primer tipo puro de dominación legítima es el tradicional. Se obedece en virtud de la costumbre, es decir, en virtud de la santidad o dignidad de los ordenamientos y de los señores existentes desde siempre. No hay un “derecho” formal, universal y objetivo, sino que lo que rige las relaciones entre las personas es la tradición, y fuera de ella las normas son totalmente informales, particulares y sujetas a la discrecionalidad del señor. La administración del poder político está formado por servidores cuyo poder de mando depende también de la costumbre y la discrecionalidad recién señaladas, ambas reaseguradas mediante vínculos de fidelidad puramente personal. El dominio patriarcal, sultanesco y feudal son los ejemplos más acabados de esta configuración.

Un segundo tipo es la dominación carismática. Se obedece a una persona en virtud de sus dotes sobrenaturales, facultades mágicas, revelaciones, heroísmo, poder intelectual u oratorio. Se genera una devoción personal al caudillo a causa de lo extracotidiano y excepcional de sus cualidades. El caudillo es el profeta, el héroe guerrero o el gran demagogo, que por sus revelaciones, acciones o decisiones, respectivamente, logra un tipo de obediencia en el que no hay reglas estatuidas ni tradicionales, sino que el poder se lo otorga la creencia en él, que él mismo exige como un deber y que atribuye a la “gracia de Dios” por medio de milagros, éxitos o prosperidad de los súbditos. En el cuerpo administrativo no hay ningún tipo de competencia ni derecho adquirido, sino que es elegido de acuerdo a la devoción personal que tiene hacia el líder.

Finalmente, el tercer tipo es el racional legal. Aquí se obedece en virtud de un estatuto, una reglamentación positiva, por lo cual, el derecho puede crearse y modificarse en la medida en que el nuevo estatuto sea sancionado de una forma procedimentalmente correcta. Es decir que se obedece a una regla estatuida. También la obedece el que manda, puesto que no es más que un funcionario profesional con una competencia concreta, cuyo

---

<sup>2</sup> Un tipo ideal puro es una descripción simplificada de la realidad, pero que en función de los elementos que de ella resalta, cobra una alta utilidad descriptiva y conceptual. No describe a la realidad tal cual es (esa empresa es sencillamente imposible: de hecho el propio lenguaje y el significado de las palabras mismas ya suponen una abstracción reduccionista del mundo), sino que, como una caricatura, nos hace comprender los rasgos característicos de un proceso histórico, una institución, o como en este caso, formas de dominación. Ver Weber (1973: 79 y 1996a: 17).

<sup>3</sup> Para esta tipología en detalle ver Weber (1996a: 706-716 y 1996b: 85-92).

derecho de mando está legitimado por la regla, que también marca su trabajo, sueldo y derecho de ascenso. Por supuesto, el ejemplo político de este tipo es la dominación de la burocracia estatal.

En definitiva, el poder político no es una capacidad personal, sino una relación social. El gobernante más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad, y ello ocurre cuando los destinatarios de las normas creen que ellas se desprenden de ciertos principios de derecho éticamente obligatorios que emanan, en la Modernidad, del Estado. Sin la creencia en la rectitud obligatoria de esos principios, no puede existir autoridad de ningún gobierno (Heller 1990: 209-210).

En estas páginas nos proponemos revisar el desarrollo histórico que permitirá comprender el paso de, básicamente, la dominación tradicional a la dominación legal ejercida por el Estado moderno. En este sentido y para reafirmar nuestra posición acerca de que este pasaje ha sido y es extremadamente heterogéneo en sus diversos componentes, en tiempo y lugar, es oportuno aclarar que la gran mayoría de las dominaciones, incluso las del tipo legal, tienen elementos de los otros tipos en grados variables<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Weber lo dice de esta manera: “la subsistencia de la gran mayoría de las relaciones de dominio de carácter fundamental *legal* reposa, en la medida en que contribuye a su estabilidad la creencia en la legitimidad, en bases mixtas: la habituación tradicional y el ‘prestigio’ (carisma) figuran al lado de la creencia –igualmente inveterada últimamente– en el significado de la legalidad formal: la conmoción de uno de ellos por exigencias puestas a los súbditos de modo contrario a la tradición, por una adversidad aniquiladora del prestigio o por violación de la legal corrección formal usual sacude en igual medida la creencia en la legitimidad. Sin embargo, para la subsistencia continuada de la sumisión efectiva de los dominados es de suma importancia en *todas* las relaciones de dominio el hecho, ante todo, de la existencia del cuerpo administrativo y de su actuación *ininterrumpida* en el sentido de la ejecución de las ordenaciones y el aseguramiento (directo o indirecto) de la sumisión a las mismas” (Weber 1996a: 713). Uno de los más importantes comentaristas de Weber, Reinhard Bendix, ha señalado: “Weber reconoce la existencia de un estado moderno, dondequiera que una comunidad reúne las características siguientes: 1) un orden administrativo y jurídico, sujeto a cambios mediante legislación; 2) un aparato administrativo que maneja los asuntos oficiales según regulación legislativa; 3) autoridad legal sobre todas las personas (que habitualmente adquieren su ciudadanía por nacimiento) y sobre la mayor parte de los actos que tienen lugar en el territorio de su jurisdicción; 4) legitimación para el uso de la fuerza, dentro de su área, si la coacción está autorizada o prescripta por el gobierno legalmente constituido (si está de acuerdo con el estatuto en vigor). Orden legal, burocracia, jurisdicción compulsiva sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de la fuerza son las características esenciales del estado moderno” (Bendix 1979: 391-392).

## La necesidad metodológica del oikos

El estudio de las estructuras sociales que como el Estado tienen un origen histórico, en el pasado —es decir, que son fruto del desenvolvimiento mismo de la historia a través de distintos procesos de formación: económicos, sociales, políticos, etc.— a la luz de categorías y conceptos desarrollados en la modernidad constituye una falta de perspectiva histórica que puede conducir a conclusiones erróneas. Esta es la principal advertencia a tener en cuenta al comenzar el análisis del “Estado”, porque este concepto nos remite inmediatamente a una serie de características típicas (como hemos visto, un tipo de dominación racional y legal) que se fueron formando poco a poco a través de la historia. De manera que al internarnos en los procesos de su formación, no debemos dejarnos arrastrar por la salida fácil que supondría resaltar los elementos que “faltaban” para llegar a este tipo de ordenamiento moderno. Por el contrario, debemos optar por una visión diacrónica de largo alcance, pero no para comparar acriticamente situaciones histórico temporales diversas, cayendo de esa forma en un comparativismo ciego, sino para comprender su proceso evolutivo.

El historiador austríaco Otto Brunner sostiene que cuando estudiamos la Antigüedad y la Edad Media —sería imposible intentar un abordaje de nuestro concepto sin una mirada, aunque más no sea fugaz, hacia este último período— no podemos utilizar los conceptos “Estado” ó “sociedad” con el mismo significado que tienen hoy en día. La distinción entre estos dos conceptos surge apenas en el siglo XVIII, junto con la aparición de una serie de fenómenos económicos que dieron origen a la denominada sociedad industrial. Esta separación entre “Estado” y “sociedad” no existía en aquellos tiempos, cuando el gobierno, la religión y las formaciones sociales se hallaban en mutua interdependencia. La sociedad moderna, separada del Estado, se constituirá exclusivamente como sociedad económica: a partir de ese momento, la responsabilidad de las decisiones políticas se concentrará en el Estado, mientras que la sociedad, por su parte, se concentrará en las actividades económicas (Brunner 1976). La separación se dará entonces recién con el advenimiento del mercantilismo, doctrina económica de los siglos XVII y XVIII que —pensando en una permanente competencia entre naciones, y basada en la búsqueda de saldos favorables en su comercio exterior— por primera vez excluyó de su campo e interés la consideración de elementos éticos, morales o domésticos<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Es decir que fueron los economistas liberales los primeros que pensaron la libertad y el bienestar de la sociedad solamente bajo reglas objetivas —las del mercado—, sin suponer, como lo hacía la sociología, la filosofía o la teoría política de entonces, la necesidad de algún elemento religioso, moral o normativo para garantizar el desarrollo humano. Ver Brunner (1976), Sartori (1995: 213-215) y Bendix (1974: 34).

Pero antes de que se produjera esta separación conceptual en la Modernidad, el ámbito de lo político no estaba separado del ámbito de lo económico. Las dos cosas formaban una unidad granítica. Para el pensamiento tradicional –desde la Antigüedad hasta la Edad Media– el estudio de ambos pertenecía al ámbito de la *oeconomica*.

La *oeconomica* es la teoría del *oikos* (en griego: casa) pero en el más amplio sentido de la palabra, entendida como “casa grande” o finca. La *oeconomica* era el estudio de todas las actividades domésticas –directamente relacionadas con el ejercicio de la agricultura–, así como del comportamiento de los habitantes del *domus*: el padre de familia, su mujer, los hijos y la servidumbre. La posibilidad del ejercicio del poder político estaba íntimamente ligada al poder económico y al lugar en la jerarquía doméstica. En la Grecia clásica, por ejemplo, Aristóteles sostenía que los únicos que debían participar de los asuntos de la polis eran aquellos que no tenían la necesidad de trabajar para ganarse el sustento<sup>6</sup>.

Ya en la Edad Media, la “casa grande” era también un ámbito de paz. El “señor” de la casa debía garantizar la paz en ella y en su territorio. Dentro de sus límites, el señor ordenaba y castigaba, y era el único que tenía derechos políticos, ya que como señor tenía una relación con el rey, y como veremos, con la creación del derecho<sup>7</sup>. Este principio, entonces, supone la idea de dominio del “padre de la casa”:

---

<sup>6</sup> “(Es propio del esclavo) el poder desempeñar ... las tareas del servicio. Y decimos que hay varios tipos de siervo, porque son varios sus trabajos. Una parte de ellos los desempeñan los trabajadores manuales. Estos son, como ya indica su nombre, los que viven del trabajo de sus manos, entre los que está el artesano especializado. Por eso en algunos pueblos antiguamente no accedían a los cargos públicos los artesanos, hasta que llegó la democracia extremada. Desde luego ni el hombre bueno, (ni el) político ni el buen ciudadano deben aprender los oficios de los así mandados, a no ser para uso propio...” Aristóteles (1993: 114-115, 1277<sup>a-b</sup>). O más explícito en este pasaje: “en los tiempos antiguos entre algunos la clase de los artesanos era de esclavos o de extranjeros; y por ello aún hoy lo son la mayoría. Pero la ciudad mejor no hará ciudadano al obrero; y, en el supuesto de que también éste sea ciudadano, la virtud que antes dijimos propia del ciudadano no se atribuirá a cualquiera, ni al libre solamente, sino a aquellos que estén exentos de los trabajos necesarios” (Aristóteles 1993: 116, 1278<sup>a</sup>).

<sup>7</sup> A pesar de que, como veremos, el mundo moderno es bien diferente a este modelo, algunas de estas características han llegado casi hasta nuestros días: ser propietario, dueño de una casa, será en el siglo XIX condición indispensable para el ejercicio pleno de los derechos políticos.

Cuando se habla de “padre de la casa” hay que pensar en el *oikodespotes* helenístico, en el *pater familias* del derecho romano, en el “dueño” de las fuentes jurídicas medievales y de la temprana modernidad y no en el concepto “sentimental” de familia del siglo XVIII. Pues una reciente investigación ha dado por resultado que padre era originariamente un concepto del orden jurídico, para cuya determinación no bastaba ni el aspecto biológico ni el sentimental, y que en las lenguas indogermánicas la palabra designaba el carácter de padre como señor y dominador, un significado que fue puesto en peligro por la familia “con alma”, cálidamente sentimental, desde la mitad del siglo XVII, hasta que en el presente “un todo poderoso y extremadamente antipaternal Padre Estado comienza a devorar al padre terrenal y celestial” (Brunner 1976: 101).

En otras palabras, la capacidad de dominio del señor implicaba –hasta el siglo XVIII– la capacidad de decisión jurídico-política. El señor, el “padre”, era quien casi monopolícamente creaba las normas dentro de su territorio y quien juzgaba a quienes no las cumplían.

## **El derecho moderno**

El hecho que destronó a la *oeconomica* como modo de producción y como concepción del mundo fue el traspaso de la responsabilidad de proteger la paz de la casa, del señor al Estado, a través de la transferencia de mecanismos de control; el más explícito de estos mecanismos sería finalmente el poder de policía. Con el advenimiento del Estado absoluto –es decir, sin límites– entre los siglos XVII y XVIII, el señor deja de ser el único que manda en su “casa”, el único con derechos políticos, para convertirse, únicamente, en quien administra los bienes de la casa, porque el dominio político pasa a manos del Estado. Es así como la sociedad se convirtió sólo en “económica” en sentido moderno, y el Estado es “político” en sentido moderno.

Las visiones más simplistas acerca del surgimiento del Estado moderno suelen suponer que en Europa reinaba el feudalismo hasta que Luis XIV instituyó el Estado absolutista y opresivo, y que por esa razón estalló la Revolución en Francia. Es cierto que el feudalismo –esto es, la disgregación del poder en manos de los poderes locales, es decir, las unidades económicas

pero también jurídicas que eran los *oikos* devenidos señoríos feudales— es reemplazado por el Estado moderno, administrativo y militar. Pero esto no implica una “evolución” histórica única cuyo fin natural es el triunfo de la burguesía plasmado en la Revolución; sino que este reemplazo se había empezado a dar ya en el siglo XVI, como producto de procesos mucho más antiguos. Como sostienen historiadores franceses:

(Ya) durante la segunda mitad del siglo XV, el Estado monárquico se desprende del mundo señorial salvando los tres obstáculos que dificultaban su desarrollo: ruptura de las jerarquías tradicionales, compartimentación de la Cristiandad, necesidad de hacer frente a tareas nuevas y múltiples con medios limitados. En el cuadro de las naciones que se enfrentan, dicho estado dilata su unidad. Llamado a concentrar en sus manos el ejercicio de la administración y el uso de la fuerza, agrupa o crea los instrumentos de la autoridad. Por último, en el debilitamiento político y económico de los antiguos cuadros sociales, como en el apoyo de las burguesías y de las nuevas noblezas, encuentra los medios de reducir a la obediencia los miembros del cuerpo social y de convertirlos en súbditos (Perry et al. 1980: 821).

En su faz jurídico-política, la “casa grande” comienza a desaparecer con la expansión del Estado absoluto primero y mediante el derecho del Estado después. Tal es la significación de la frase: “lo que la casa podía construir, lo destruía la escuela” (Brunner 1976: 98). La escuela aquí es entendida como un ámbito de divulgación —así como la policía lo es de imposición— del “moderno” derecho del Estado.

En términos jurídicos, el feudalismo había originado un sistema de jurisdicciones superpuestas, en las que vasallos e incluso comunidades de campesinos que debían obediencia a un señor negociaban o luchaban con él —llegando incluso a las armas en muchos casos— respecto de las obligaciones legales o impositivas de cada uno, formando consociaciones en virtud de los diferentes derechos y obligaciones compartidos por cada grupo, comunidad, o gremio. El derecho todavía no ejercía una presión tributaria común a todos los miembros de un país, porque era un sistema de leyes personales y no territoriales. A su vez, las concepciones de las obligaciones jurídicas que se tienen en determinado tiempo o lugar son determinantes para las subjetividades existentes, y por lo tanto para el tipo de instituciones que se pue-

den ir formando a partir de ellas. Nunca nos cansaremos de insistir en ello: esas concepciones eran radicalmente diferentes de las nociones que nosotros tenemos en nuestros días signados por la institución estatal, acerca de lo que significaba la ley, cuál debía ser su contenido, cómo debía ser elaborada y a quiénes debía aplicarse<sup>8</sup>. Recién a partir de la concreción histórica del Estado absoluto, se podrá generar el fermento de la idea de una “sociedad civil”, una ciudadanía común, administrada judicialmente y de manera monopólica por el Estado. Mientras tanto, como no hay un derecho común, no existe la idea de ciudadanía, y al no existir ésta, tampoco era lógicamente posible que el derecho reconociese “derechos comunes de ciudadanía”<sup>9</sup>. Volveremos sobre este punto más adelante.

La *oekonomica* es inseparable de sus presupuestos específicos (concepción metafísica, jurídica y política de la idea de unidad pequeña, de impenetrabilidad de la casa y del principio de dominio personal de unos hombres sobre otros). Es por ello que no puede pensarse en una “evolución directa” desde el *oikos* hasta el Estado. Por el contrario, como hemos visto, la construcción histórica de la institución Estado se ha basado, justamente, en la destrucción del *oikos*. El Estado ha usurpado las funciones militares, jurídicas y políticas que pertenecían al tradicional *oikos*, luego devenido en feudo. Llegados a este punto, vale de sobra una aclaración: no es esta una defensa romántica de un pasado plagado de lo que hoy consideramos privilegios inaceptables, sino un intento de comprensión del carácter contingente del mundo estatal moderno. Max Weber pensaba la historia universal como un proceso que desemboca en el triunfo del racionalismo –sea económico o burocrático– construido sobre el cálculo. Esto es cierto. Pero no por ello debemos suponer que antes de ese triunfo ya estaban dadas las bases o los gérmenes del racionalismo, y que éste sólo se desarrolló. Por el contrario, lo que el abordaje de la “casa grande” nos permite apreciar es que ese racionalismo no se encontraba allí. Aparecerá mucho más tarde, por determinadas circunstancias que dieron en el triunfo de la lógica de la *acumulación del mercado* (propia de la burguesía urbana) y de la *administración centralizada* por sobre la de la administración doméstica de los bienes y el *dominio de las personas* que vivían dentro de la “casa”.

---

<sup>8</sup> Para una magistral tipología sobre las formas jurídicas que diferencian al Estado moderno, ver Foucault (1999).

<sup>9</sup> Ver Hintze (1975: cap. 5) y Bendix (1974: cap. 3).

### III. Administración, protección y paz

El año 476 es conocido por la caída del Imperio Romano de Occidente. Como se sabe, aproximadamente un siglo antes, el emperador Constantino había fundado una nueva capital para el imperio, siendo ese el inicio de una diferenciación político institucional que será clave para el desarrollo posterior del mundo europeo. Mientras la mitad oriental del imperio y su capital, Constantinopla, gozó de buena salud hasta el siglo XV, la mitad occidental, cuya capital era Roma, sucumbió institucionalmente en el año citado. La ausencia de un poder político central sumada a los elementos aportados por las invasiones germánicas, progresivamente convertidas al cristianismo, dio como resultado una Europa en la que se dispersaba el poder político antaño unificado bajo la estructura imperial.

Los pueblos germánicos tenían reyes y un derecho personal, no territorial. El poder de estos reyes, que se dispersaron y fundaron reinos a lo largo de todo el continente, estaba sujeto a las decisiones de la asamblea de guerreros que los elegía y a las que tenían la obligación de consultar. Este derecho germánico se fue entremezclando con algunos restos romanos, dando como resultado de ello la Europa feudal, en la que el poder se halla disperso en una cantidad importante de reinos, entre los que se destacan los reinos de los godos en España, los lombardos en el norte de Italia, y los francos en el actual territorio francés. El rey de los francos entre 768 y 814, Carlomagno, logró someter políticamente a un vasto territorio europeo, controlando al principal enemigo de todo monarca: la aristocracia guerrera. Conquistó la Sajonia, estableció fronteras frente al mundo exterior (lo que constituyó el límite del occidente europeo) y realizó alianzas con el Papado que le valieron el recreado título de Emperador. Pero a su muerte, la dispersión política se impuso a sus rústicos intentos centralizadores y consecuentemente se difundió luego por toda Europa, sobre todo a partir de la necesidad de defensa frente a los ataques militares provenientes tanto del interior (de otros señores) como del exterior (otras invasiones, como las de los normandos o los musulmanes)<sup>10</sup>. Por otra parte, la firma del Tratado de Verdún en 843 dividió el territorio europeo entre la descendencia carolingia, lo que dio origen a lo que más tarde serían Francia y Alemania.

---

<sup>10</sup> Con el fin de la defensa y la protección de la soberanía de pequeñas unidades —que los griegos hubieran llamado *oikos*—, comienzan a proliferar los castillos de piedra en lugar de los de madera, llegando aproximadamente a 50.000 en el siglo XII, según estimaciones del profesor Chris Wickham de la Universidad de Birmingham (comunicación personal con el autor).

Entre fines del siglo XIII y comienzos del XV, por todas partes de Europa, bajo la sorprendente diversidad de las condiciones locales, reinos, principados y ciudades rivalizan por extender sus territorios sin que ninguno pueda imponerse definitivamente. En este marco se desarrolla una nueva relación entre la monarquía y los señores: la función central de todo monarca, que era guardar la paz y el derecho, se vuelve cada vez más difícil en la medida en que más se consolidan los poderes locales.

Nos encontramos aquí frente a la progresiva disolución del sistema feudal clásico y al surgimiento de los señoríos territoriales. Desorganizados bajo la presión del avance del comercio, los señoríos feudales tradicionales se convertían en soportes insuficientes para la nueva estructura social que el avance de la burguesía imponía. Las relaciones vasalláticas, basadas en la posesión de un feudo a cambio de la fe jurada a otro señor, dejaban paso de manera gradual a nuevos vínculos contractuales (como consecuencia, principalmente, de las nuevas necesidades financieras) que beneficiaban a los más poderosos. Se fue dando así un fenómeno de concentración política y económica que iba reduciendo el número de grandes señores, que absorbían a los pequeños señoríos. De a poco, los príncipes fueron asumiendo una actitud de soberanos, dotando a sus señoríos territoriales de instituciones administrativas análogas a las de los reyes. Esta tendencia se extendió más en los señoríos alemanes (alrededor de 350 en número) cuyos príncipes, todavía muy patriarcales, poseían junto con las Hofrat (dieta señorial, donde los caballeros unían sus consejos a los de los dignatarios tradicionales de toda corte) una administración local de castellanos, jueces y recaudadores. En Francia y en los Países Bajos fue quizás donde los principados territoriales llevaron más lejos la imitación de las instituciones monárquicas. Desde principios del siglo XIV, un condado de segundo orden como Forez, por ejemplo, poseía chancillería y Cámara de Cuentas, y lo mismo ocurrió poco a poco en grandes feudos tales como Bretaña y Borgoña, Armagnac y Foix, y sobre todo Flandes<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Es muy interesante constatar el origen doméstico de los nombres de los cargos intervinientes en las funciones gubernamentales: *chancellor* y “canciller” provienen de “portero”, el que cuida el *cancellus* o puerta exterior del jardín, luego encargado del sello real. “Conde” proviene de “acompañante” o miembro del grupo; “condestable” era conde del establo. “Duque” era originalmente el encargado militar o de armas de la casa. “Mayordomo”, “el mayor de la casa” fue luego el jefe principal del palacio del rey. “Chambelán”, *kammermaeister*, *chambellan*, *chamberlain* o “camarlengo”, “camarero”, “que sirve en la cámara” fue también más tarde un título de dignidad. Ver Orlandi (1998: 43-44).

Por encima de estas estructuras de administración local se fue desarrollando una administración central que tenía como sede la corte del rey. Sus formas básicas eran un consejo, una cancillería y un organismo encargado del control de las finanzas. Al incrementarse la eficacia de estos aparatos administrativos, se debilita el dominio tradicional y señorial típico: progresivamente, el campesino deja de ser súbdito de su señor para serlo de estas instituciones, siendo siempre decisiva la cuestión de quién detenta el poder de protección (soberanía militar) y de jurisdicción (soberanía territorial y fiscal).

La protección de la paz y del derecho daban también al monarca la posibilidad de intervenir en las relaciones entre sus propios súbditos y los poderes locales, caso de producirse injusticia flagrante. Se halla aquí el germen de una ampliación del poder de protección, que bajo determinadas circunstancias puede llegar a constituir el paso decisivo en dirección a la construcción de un Estado “moderno” (...) El estado administrativo europeo (...) consiguió finalmente la eliminación de las especificidades locales para dar vida a una unidad entre sus súbditos capaz de fraguar una “nación” en sentido moderno. (...) Francia tendrá una evolución distinta a la de Alemania, dada la victoria de la monarquía en la primera y la del principado territorial en la segunda. En Italia, el tránsito hacia el Estado moderno se verifica en la ciudad-estado (Brunner 1991: 105-107).

En la base de todo este proceso se encuentra una relación íntima entre la capacidad financiera de los reinos y señoríos territoriales, y la organización militar, indispensable para el mantenimiento de la paz. Las obligaciones militares que derivaban del sistema feudal eran ahora limitadas y absolutamente insuficientes. El tradicional llamado a las armas por parte de los reyes hacia los señores, conforme al derecho territorial al que cada tanto apelaban los reyes, estaba circunscrita a su vez al ámbito exclusivo de la defensa. Por ello no es casual que desde el siglo XII entren en acción tropas mercenarias, que adquirirán durante la Edad Media tardía una importancia cada vez mayor. Para el mantenimiento de estas tropas mercenarias es preciso disponer de fuertes sumas de dinero que, si bien existían en medida creciente en el mundo urbano y en la economía comercial en expansión, no eran fáciles de adquirir. Para su recaudación era necesario un aparato administrativo perfeccionado y una reordenación de las relaciones entre el soberano y los poderes locales. Frente a

estos últimos, muchas veces los monarcas establecieron alianzas con la burguesía, capaz de financiar los gastos administrativos y militares. En el caso francés, quizá el modelo básico de formación estatal, ya bajo Felipe Augusto (1180-1223) se recurre, desde la administración central, a una alianza con el poder del dinero en manos de la burguesía para financiar a los mercenarios y a la vez aumentar el control de la circulación monetaria, la conformación de un tesoro real separado de la fortuna privada del rey y el financiamiento de verdaderos funcionarios a sueldo. Más tarde, cuando predominaron los ejércitos profesionales permanentes<sup>12</sup>, los monarcas absolutos intensificaron el sistema fiscal centralizado para su mantenimiento, lo que fue una de las causas más importantes del desarrollo administrativo sobre las que se alzó el Estado moderno (Mayntz 1985: 27 y ss.)<sup>13</sup>.

Pero como se adelantó, el proceso de concentración y centralización política fue acompañado por la resistencia de los poderes locales dispersos. El poder local también ejerció una influencia decisiva en el modo en que resultaría configurado el Estado y sus instituciones de gobierno, específicamente en lo que será su carácter estamental o representativo. El antiguo derecho germánico que esos pueblos habían traído consigo al ingresar en el territorio del Imperio Romano establecía que el rey –de carácter electivo al principio en virtud de ser el más valiente en la batalla– estaba obligado a consultar sus decisiones con la asamblea de los guerreros. A pesar de que este carácter consultivo del rey pronto se vio compensado por la exacerbación de su carácter teocrático –es decir, como elegido por la divinidad<sup>14</sup>–, la obligación de consulta siguió existiendo a lo largo de los siglos: durante la

---

<sup>12</sup> En Francia, los ejércitos de Felipe II contaban con unos 60.000 hombres, mientras que los de Luis XIV, cien años después, tenían hasta 300.000 (Anderson 1992: 24).

<sup>13</sup> Ver Hintze (1975). Ver también, para el aspecto militar del Estado, McNeill (1982).

<sup>14</sup> “A partir de finales del siglo VI, los reyes lombardos empezaron a denominarse a sí mismos ‘Rey por la gracia de Dios’ –*Rex Dei gratia*–, y existen también pruebas de que los reyes anglosajones conocían ya en el siglo VII la teoría de que el poder real derivaba de Dios y de que la dignidad real era un don de Éste. A partir del siglo VIII, esta designación se hizo común entre todos los reyes del occidente y Mediodía de Europa. El significado de esta denominación parece suficientemente claro. El rey que hasta entonces había sido elegido por el pueblo o por un cuerpo representativo de éste, expresaba clara y terminantemente por medio de esta designación que su dignidad real descansaba en la buena voluntad, el favor, la ‘gracia’ otorgada por Dios. Lo esencial de ello es que, partiendo de esta base, los estrechos lazos que hasta entonces unían al monarca y al pueblo quedaban rotos, puesto que no era ya el pueblo quien le confería el poder y tampoco podía ya, por lo tanto, desposeerle de éste por medios legales, sino que simplemente estaba bajo su tutela” (Ullmann 1983: 53-54).

Edad Media plena, los reyes estaban obligados a consultar a la nobleza, la cual estaba, a su vez, obligada a brindar esta ayuda al rey. La institucionalización de esta consulta es el origen de los protoparlamentos europeos, formados por representantes de la nobleza por un lado, y de representantes eclesiásticos por otro.

A partir de los siglos X y XI surge y se consolida un nuevo grupo social: la burguesía. Producto del crecimiento de la manufactura, el comercio y el crédito, la burguesía residente en ciudades muchas veces libres —es decir, emancipadas del poder del rey o de algún señor, ya sea por cesión o por luchas independentistas—, en los siglos sucesivos la burguesía obtendrá también representación en estas asambleas locales o de estados (estamentos) generales a las que el rey debía consultar. De manera que el desarrollo histórico europeo que desembocará en la formación del Estado moderno es sumamente complejo y heterogéneo. Así lo demuestra la inclusión en el análisis de procesos “representativos”, que se complementan a los procesos “de centralización administrativa”<sup>15</sup>.

A pesar de la disparidad de los casos, allí donde primó el poder local o estamental representativo frente al avance de la monarquía, se instituyó un fuerte parlamento defensor de esos intereses, como sucedió en Inglaterra. Por el contrario, en el continente, la preponderancia de la monarquía centralizada

<sup>15</sup> Permítasenos otra cita extensa para seguir sosteniendo este argumento que el proceso de centralización de la administración y de concentración de la autoridad que llevó adelante el absolutismo fue acompañado de tendencias estamentales (locales): “el absolutismo triunfó bajo el poder de Luis XIV, y sin embargo la estructura estatal de la Francia del antiguo régimen siguió siendo extraordinariamente compleja y, por decirlo así, de múltiples estratos. Aun cuando fuera suprema la autoridad del gobierno absolutista, sus estructuras distintivas —consejos reales, y las intendencias— no llegaron a suplantarse a aquellas descentralizadas instituciones medievales, como los dominios y las cortes señoriales, las corporaciones municipales y los Estados provinciales (asambleas representativas) localizadas en las remotas provincias llamadas *pays d'état*. Tampoco las estructuras del absolutismo reemplazaron por completo a anteriores instituciones administrativas monárquicas, como los *parlements* (corporaciones judiciales), oficios y jurisdicciones que antes habían tenido importancia, y la práctica (llamada ‘venalidad de cargo’) de vender las posiciones dentro del gobierno real a hombres ricos, que después poseían y podían vender o heredar sus cargos. Pues, por extraordinarias que fueran sus realizaciones, Luis XIV continuó la larga tradición francesa regia de imponer nuevos controles ‘sobre’ las instituciones establecidas sin abolirlas por completo. Por tanto, la autocracia triunfante tendió a congelar, de hecho a garantizar, las mismas formas sociopolíticas institucionales —señoriales, corporativas, provinciales— cuyas funciones originales reemplazaba o sobreseía” (Skocpol 1984: 94).

fue haciendo acallar progresivamente a las asambleas. En Francia, los Estados generales fueron reunidos trece veces en el siglo XIV, ocho en el siglo XV, cinco en el siglo XVI y una sola vez en el siglo XVII –en 1614–<sup>16</sup>. Un proceso de concentración similar se dio en España, donde el absolutismo real casi abortó los intentos parlamentarios (Orlandi 1998: 59).

Resultado final de este progresivo proceso de centralización del poder y de impersonalidad del mando local será la eliminación de la *fehde* o faida (auto-defensa), es decir, de la ejecución privada del principio de protección. La *fehde* desaparece en los reinos occidentales y en los territorios alemanes a fines del siglo XV. De este modo, la soberanía, entendida ya en su doble acepción de soberanía interior –supremacía de poder para imponer el derecho– y exterior –capacidad de la defensa militar armada– se convirtió en condición necesaria para obtener el reconocimiento de un Estado como miembro de la comunidad de derecho internacional, criterio vigente aún en nuestros días. Resultado final de todo este proceso será la tendencia evidente a hacer del Estado, cerrado en sí mismo respecto al exterior, el único sujeto de la comunidad de los pueblos. Este fue un fenómeno sin precedentes: durante siglos, la política europea había estado caracterizada por una amplia libertad de acción de los poderes locales, por la imposibilidad de trazar límites precisos entre la acción y defensa “privadas” y las guerras “públicas” o “estatales”. Así, el predominio de sistemas de alianzas y reagrupamientos militares cruzados y volátiles, muchas veces producto de encontros personales o riñas familiares, desaparece hacia el año 1500. En otras palabras, se trata de la aparición del “sistema europeo de estados”, a la cabeza del cual se ubicarán las grandes potencias surgidas del desarrollo histórico medieval.

El Estado absoluto, entonces, es la primer corporización del Estado moderno, y su surgimiento está dado también por la competencia con otros estados que también iban centralizando su poder real y formal, política y jurídicamente, e iban desarrollando herramientas de gobierno para transmitir la voluntad del centro de gobierno hacia todo el territorio de manera rápida, uniforme y confiable (Poggi 1978: 61). Hacia 1648, año en que se firma la Paz de Westfalia, ya existía “un nuevo sistema caracterizado por la coexistencia de una multiplicidad de estados, cada uno soberano en su territorio, iguales

---

<sup>16</sup> En 1629, en un compendio de las más importantes directivas de política real que estaba redactando para su jefe el rey Luis XIII, el cardenal Richelieu escribió: “reduzca y restrinja aquellos cuerpos que, por sus pretensiones de soberanía, siempre se oponen al bien del reino. Asegúrese de que su majestad sea obedecida absolutamente por grandes y pequeños” (Poggi 1978: 62). Richelieu sugería que la administración central debía tener poder sobre parlamentos, nobles y burgueses.

unos a otros y libres de cualquier autoridad terrenal externa a ellos. La idea de una autoridad u organización por sobre los estados soberanos no es más aceptada... Este nuevo sistema descansa sobre el derecho internacional y el balance de poder —un derecho que opera más entre estados que sobre estados— (...) La idea de una comunidad internacional se vuelve casi una frase vacía, y el derecho internacional pasa a depender de la voluntad de los estados preocupados en la preservación y expansión de su poder” (Gross 1969: 53-54)<sup>17</sup>.

### El concepto de soberanía

El Estado, como se ha sostenido hasta aquí, es un producto de fuerzas, procesos y tendencias históricas, dentro de las cuales también debemos incluir ideas, teorías y sistemas filosóficos que han influido considerablemente en la conformación concreta de la realidad, y por cierto en las características que habría de tener finalmente.

En el período medieval anterior al siglo XIII, reinos e imperio no se consideraban conceptualmente más que como porciones de una unidad más amplia: el conjunto de todos los cristianos, la Cristiandad, y no como unidades políticas individualizadas, autosuficientes, autónomas y soberanas. No se usaban los términos “Estado”<sup>18</sup> ni “político”, sino “gobierno” (*gubernatio*, *gubernaculum* o *gubernator*), que estaba en relación con el concepto romano de “poner bajo la ley” (*jus dicere*, jurisdicción). Nos hallamos de nuevo frente a la misma cuestión fundamental de la teoría política: ¿quién tenía derecho a reclamar legalmente la obediencia?

Durante su reinado entre los años 440 y 461, el papa León I elaboró una tesis, basada en una audaz utilización del derecho romano, según

<sup>17</sup> “Para expresarlo brevemente (...) los Estados-nación alcanzaron la supremacía porque triunfaron en la guerra, fueron (relativamente) exitosos desde el punto de vista económico, y lograron un grado significativo de legitimidad ante sus poblaciones y los demás Estados” (Held 1997: 96).

<sup>18</sup> La palabra “Estado” se impuso por la difusión y el prestigio del libro *El príncipe*, de Nicolás Maquiavelo, donde se la utiliza novedosamente y con frecuencia. El término fue paulatinamente sustituyendo a otros más tradicionales con los que había sido designada la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando. Sobre todo reemplazó a “*civitas*”, término con el que los escritores habían designado a las instituciones políticas de Roma. Pero en el siglo XVII, para una nueva realidad, era útil una nueva palabra (Bobbio 1996: 86 y ss.).

la cual el Papa era jurídicamente el sucesor de los poderes y funciones confiados por Jesucristo a san Pedro. La tesis se basaba en que Cristo había instituido al mismo tiempo la sociedad cristiana y el gobierno papal que debía organizarla legalmente, es decir, gobernarla<sup>19</sup>. Basándose en las leyes romanas referentes a la herencia, consideró que estos plenos poderes (de atar y desatar) eran enteramente objetivos e independientes de la persona a la que originariamente se concedieron: se juzgaron susceptibles de ser transmitidos por herencia (Ullmann 1961: 37-42). El valor fundamental de esta tesis reside en primer lugar en la clara distinción que establece entre el cargo y la persona que lo ocupa. Lo importante era que el Papa ejercía su cargo legítimamente y que sus decretos, leyes y órdenes –en otras palabras, sus actos de gobierno– eran una consecuencia de sus funciones oficiales como Papa. Esta distinción entre el cargo y la persona, que en nuestros días es casi obvia, responde en realidad a un largo proceso de elaboración intelectual iniciada por León. En segundo lugar, y por los mismos motivos, la tesis de León I fue la fuente de que se alimentaron todas las teorías siguientes acerca de la soberanía (supremacía) legal del Estado (pasando por las justificaciones teocráticas que utilizara el absolutismo monárquico, hasta las más recientes teorías decisionistas que justifican el poder total –y totalitario– por parte del Estado por sobre los derechos y libertades de los individuos).

El nuevo Estado administrativo toma como referente teórico aquel viejo concepto de soberanía papal, pero adaptado a los reinos:

A lo largo de los últimos años del siglo XIII, en Francia –gracias a algunos juristas franceses– se difundió la teoría de que el rey era “un emperador en su reino”. El sentido de esta frase consistía en que, dentro de su reino, el rey era soberano, idea que tan sólo encuentra expresión convincente en el lenguaje de la ley romana, según la cual el emperador era la autoridad suprema, “superior”. La primera vez que se expresó, este principio tenía una aplicación puramente doméstica. Se trataba de poner de relieve el *status* soberano del rey con respecto de los otros potentados de Francia, y sobre todo dejar bien claro

---

<sup>19</sup> Esa fundación surgía del pasaje de Mateo, XVI, 18-19: “tú eres Pedro y sobre esta piedra edificaré mi Iglesia... y te daré las llaves del reino de los cielos, y todo lo que atares en la tierra será atado en los cielos, y todo lo que desatares en la tierra será desatado en los cielos”.

que no se podía recurrir contra su tribunal ante ningún otro tribunal de Francia: lo que le placía al príncipe tenía fuerza de ley (Ullmann 1983: 187).

En resumen, soberanía fue el concepto político-jurídico (en tanto que buscaba la definición de la autoridad suprema, esto es, un equilibrio entre la fuerza y el derecho) que permitió al Estado moderno imponerse a la organización medieval del poder: significó el advenimiento del Estado soberano y del individuo, éste último no ya inmerso en la red de derechos, obligaciones y lealtades personales y locales de la Edad Media, sino solo y emancipado de tales ataduras, miembro de una “sociedad civil”, pero sujeto a la soberanía estatal, y al cual el derecho (ahora ya no más dado por la costumbre sino creado con base en una racionalidad técnica) le es impuesto. Dado que el Estado se convierte en la unidad suprema de decisión –es decir, en tanto detenta la más alta capacidad de imponerse regularmente–, su poder es soberano, y se reserva el nombre de “derecho” a la ordenación social normativa que él mismo establece.

Con todo, la medida en que la soberanía ha sido progresivamente pensada como proveniente del pueblo es un asunto perteneciente a la teoría política. Limitémonos por ahora a señalar que el concepto de soberanía como supremacía del Estado y del derecho fue adquiriendo un carácter universal. El circunscribir a un territorio fijado el concepto de soberanía fue un factor fundamental para el desarrollo que fue tomando el Estado<sup>20</sup>. Progresivamente, los estados comenzaron a reconocer sólo a otros estados el derecho a mantener su autonomía y a reclamar el respeto que ellos mismos exigían dentro de sus propias fronteras<sup>21</sup>. Así, como ya se dijo, el desarrollo de la soberanía estatal se incrementó mediante un proceso de reconocimiento mutuo, generando hacia adentro (a nivel nacional) y hacia fuera (a nivel mundial) un orden impersonal (no ya de príncipes y súbditos, sino de estados y ciudadanos) en el que el sujeto de la soberanía es una estructura determinada de leyes e instituciones con vida

---

<sup>20</sup> El territorio pasa a ser esencial. La Iglesia, que a mediados del siglo X poseía aproximadamente la mitad del territorio europeo, fue perdiendo su poder territorial (terrenal) a manos de las iglesias nacionales y estados territoriales.

<sup>21</sup> A fines del siglo XV se contabilizaban unas 500 unidades políticas más o menos independientes, en la mayoría de los casos con sus fronteras mal definidas y superpuestas, mientras que a fines del siglo XIX la cifra se había reducido a 25 (Held 1997: 54).

propia y con suprema jurisdicción sobre un área territorial bien delimitada. Como vemos, la conformación del Estado moderno se debe a procesos históricos complejos en los que se van delineando de a poco las características que, una vez consolidadas, serán típicas de la weberiana dominación burocrática.

#### IV. Tipos de Estado y autonomía estatal

La forma de organización política y social conocida como Estado moderno tiene, como hemos visto, sus orígenes en el siglo XIII europeo, cuando comenzó el proceso de centralización del disgregado poder feudal por parte de monarquías y principados, a la par de un proceso de despersonalización y secularización del mando. A pesar de todas estas grandes diferencias respecto de la Edad Media, nunca cambió el objetivo de la organización del poder: la consecución de la paz y el establecimiento del orden, condiciones consideradas necesarias para la vida en comunidad desde los orígenes mismos de la reflexión acerca de lo político. La clásica definición de Max Weber referida al Estado como la comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima, es la conclusión de ese contingente proceso progresivo de centralización, institucionalización e impersonalización del poder organizado<sup>22</sup>.

A fines del siglo XVIII, la formación del Estado moderno y la realización de la legalidad estatal en el ejercicio del poder público era ya casi plena. Para mencionar una vez más el paradigmático caso francés, después de la Revolución las prácticas e inmunidades locales fueron sistemáticamente suprimidas y se solidificó el mando central, de manera que el “ciudadano” fue reconociéndose pero también enfrentándose a la *nación*, que a través de un agente del gobierno, un recaudador de impuestos o un

---

<sup>22</sup> La más completa definición weberiana de “Estado moderno” es más funcional a nuestros propósitos: “desde el punto de vista de nuestra consideración importa, pues, destacar lo puramente conceptual en el sentido de que el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema” (Weber 1996a: 1060).

reclutador de soldados, exigía bienes o servicios en nombre del pueblo en escala mucho mayor de la que nunca hubiesen podido hacerlo los reyes de antaño (Skocpol 1984: 319).

De allí que en el siglo XIX, la concepción y la forma típicas del Estado estén marcadas por el auge del pensamiento liberal. Desde este punto de vista, el Estado debe ser sólo un Estado mínimo, racional y administrativamente técnico en vistas a preservar y garantizar la posibilidad de la realización y el desarrollo del nuevo protagonista de la vida social: el individuo. El liberalismo –cuestionador del poder absoluto del Estado tanto como de sus antiguas pretensiones divinas, y defensor de la tolerancia de las libertades privadas de los individuos de la “sociedad civil” y de una separación tajante entre una esfera pública y una privada– llevó al establecimiento de límites al poder estatal a través del constitucionalismo. Esta fue la época de consolidación de los llamados “derechos fundamentales”: libertades civiles, políticas y económicas, que constituyen la defensa de los individuos ante la virtual intromisión del Estado en esas áreas de la vida social. Es decir, el dominio del Estado era en el siglo XIX una administración liberal del poder político. El Estado de derecho garantizaba las libertades fundamentales y la libertad de competencia en el mercado a través de la ley abstracta, con ciertas atenciones aisladas a la cuestión social, a través de una estructura política de separación de los poderes estatales<sup>23</sup>. Sin embargo, a pesar de ser un “Estado mínimo”, en comparación con las funciones que cumplía el Estado absoluto –seguridad exterior, orden interior y recaudación de impuestos–, en la época del Estado liberal fueron ampliadas las tareas de la administración, por ejemplo, en la vigilancia de los alimentos, en el servicio contra incendios, en las ordenanzas de edificación, y en el terreno de la higiene y salud públicas. “Permanecieron las tareas administrativas de fomento de la economía, de la construcción de vías de comunicación terrestre y fluvial y, es más, se desarrollaron bajo la dirección del Estado el ferrocarril y el servicio de correos. El conjunto de tareas aumentó también en el ámbito comunal, donde instalaciones comunales se hicieron cargo del abastecimiento de gas y electricidad, de agua, y de la canalización de aguas residuales” (Mayntz 1985: 59-60).

---

<sup>23</sup> Estos derechos civiles y políticos, también llamados “naturales” o “de primera generación”, insistimos, son de inspiración individualista y tienen como objeto poner límites a la capacidad de actuación del Estado. Son el derecho a la vida y a la integridad física y moral de la persona, la libertad religiosa, la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de reunión y de asociación, el derecho de propiedad, el derecho a participar en la vida política y el derecho de resistencia a la autoridad.

Desde los finales del siglo XIX –y con mayor fuerza desde principios del siglo XX–, se altera la forma de libre competencia del mercado en el ámbito de las relaciones económicas, y el capitalismo se va “organizando” –introducción de tecnología avanzada, trato preferencial a las grandes empresas, formación planificada de “capital humano”, nacionalismo económico como ideología del desarrollo, propiedad de las empresas a través de acciones, nueva legislación industrial, fuertes concentraciones industriales con incentivo estatal, etc.– y comienza a incidir fuertemente en la política interna de los países. Ya consagrado definitivamente el Estado en sus funciones de instaurar la paz y el orden, la política económica cobra preponderancia en la intervención del Estado en la vida social de las personas a través de políticas más o menos proteccionistas, de la política monetaria y de la creación de condiciones infraestructurales para el desarrollo industrial (Gozzi 1997: 542). Así, el Estado que a partir del siglo XVIII había creado al mercado y que en el siglo XIX lo había garantizado formalmente respetando los “derechos fundamentales”, en el siglo XX interviene activamente desde dentro del proceso capitalista (incidiendo sobre los modos de la organización de la producción y de la propiedad privada, más organizada y corporativa).

El advenimiento del capitalismo industrial a gran escala trajo como consecuencia la “cuestión social”. Las fracturas sociales –sobre todo en el mundo urbano– llevaron a la búsqueda de soluciones a ese problema a través de la intervención estatal, toda vez que se hizo evidente la insuficiencia de las sociedades de beneficencia. Ya entre 1883 y 1889, la Alemania de Bismarck implementó los primeros programas de seguro obligatorio contra la enfermedad, la vejez y la invalidez (Gozzi 1997: 544). Sea para reforzar la integridad de las sociedades nacionales, sea para contrarrestar el avance del socialismo, estas primeras formas de “Estado de Bienestar” se fueron modificando, ampliándose continuamente hasta que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la garantía por parte del Estado de estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda y educación a todos los ciudadanos es vista y asumida legalmente como un derecho de ciudadanía<sup>24</sup>. Durante la segunda mitad del siglo XX, todos los estados desarrollados amplían su red de

---

<sup>24</sup> Estos son los “derechos sociales” o “de segunda generación”, y tienen como objetivo la justicia social. Son los derechos al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la cultura, a la seguridad social, al disfrute de prestaciones públicas y de unas condiciones mínimas de vida. Anteriormente, típicamente en el siglo XIX inglés –como consecuencia de la Ley de Pobres de 1834–, los pobres que recibían la ayuda estatal para su supervivencia debían renunciar a sus derechos civiles y políticos. Sobre las relaciones entre ciudadanía y desarrollo del capitalismo, el texto más ilustrativo sigue siendo el clásico del sociólogo británico Thomas H. Marshall (1998).

servicios sociales e intervienen en apoyo de empleados y desempleados instaurando salarios mínimos e impuestos progresivos (Regonini 1997: 553). Además, la incorporación de medidas económicas keynesianas orientadas a reactivar la economía después de la crisis económica de los años treinta a través del fortalecimiento de la demanda generó resultados económicos y sociales de crecimiento e inclusión al mismo tiempo: regulando áreas económicas, involucrándose en tareas productivas, y actuando sobre los salarios y el nivel de empleo regulando la inversión, el Estado operaba directa y/o indirectamente aumentando el nivel de consumo de las masas. Es lo que se llamó el “Estado Keynesiano de Bienestar”. En resumen, la acción intervencionista del Estado se basó en dos grandes áreas. Por un lado, en ámbitos determinantes para la satisfacción de condiciones mínimas de bienestar de los ciudadanos, sobre todo aquellos en situación de riesgo o de pérdida de sus habituales condiciones de vida –ya sea por enfermedad, incapacidad, jubilación, u otras situaciones laborales, a través de sistemas de seguridad social, seguros de desempleo, promoción del empleo, etc.– y de sectores vulnerables de la sociedad tales como niños, ancianos, discapacitados, madres solteras, etc.; por otro lado, en el ámbito económico a través de la resolución de los problemas generados por las disfunciones del mercado, regulando las relaciones entre consumo y producción –a través de mecanismos como la creación de monopolios, la fijación de precios, la estatización de empresas, etc.–.

Existen interpretaciones variadas acerca de este crecimiento estatal. Por ejemplo, para Bobbio (1993: 27) es resultado de un proceso de democratización política que permite la canalización de demandas de sectores antes relegados. Para Niskanen (1971: 36 y ss.) es producto de la maximización de los intereses de la propia burocracia. Para Habermas (1976: 49-52) estas intervenciones del Estado Keynesiano de Bienestar –y también otras, como la mejora de las comunicaciones, la planificación territorial, la promoción científica y técnica, o el incremento de la capacidad productiva del trabajo a través de la educación y la formación profesional– sólo satisfacen los imperativos del sistema económico capitalista. Independientemente de ellas, el aumento de la intervención del Estado en la economía y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales<sup>25</sup> aumentaron los gastos en

---

<sup>25</sup> Para Esping-Andersen (2000: 15), “la importancia del Estado de Bienestar durante las décadas de posguerra descansa no tanto en sus efectos sobre el empleo y la redistribución como en su capacidad para disminuir la inseguridad económica de la gente en sus años inactivos”.

mayores proporciones que los ingresos, provocando durante los años setenta la crisis fiscal del Estado<sup>26</sup>, lo que generó inestabilidad económica, inflación, y consecuentemente, una actitud favorable en amplios sectores de la opinión pública a regresar a un Estado mínimo que se ocupara solamente de actuar como gendarme y/o árbitro de los “derechos fundamentales”<sup>27</sup>.

Pero más allá de la forma estatal, la característica de la centralización territorial es el factor que verdaderamente distingue al Estado respecto de todo otro tipo de organización (Mann 1991).

### **Poder, legitimidad y estructura socioeconómica**

Al hacer referencia a Weber, se veía la necesidad de la legitimidad para el ejercicio del poder del Estado. Para Weber, para que las personas obedezcan determinadas órdenes, éstas últimas requieren de un aparato administrativo organizado racionalmente; es decir que la legitimidad del Estado reside en la legalidad de los ordenamientos: impersonalidad, jerarquía de las funciones y competencia (saber especializado). Pero desde otras perspectivas la legitimación del Estado no pasa tanto por el aspecto legal-burocrático sino que se entremezcla con la cuestión social, esto es, con los modelos de acumulación y redistribución de la riqueza social. Entonces, a riesgo de simplificar el tema, por un lado están aquellos que hacen hincapié

---

<sup>26</sup> Sobre la crisis fiscal del Estado ver O'Connor (1985) y Martínez de Pisón (1998: 48 y ss.).

<sup>27</sup> “Este desarrollo estatal, que concitó las iras de liberales tradicionales, que fue denunciado por los marxistas como falsamente progresista al consolidar las bases capitalistas, que llevó a algunos entusiastas a presentarlo como un eslabón más del Estado democrático que primero aseguró la paz, luego la libertad y ahora la justicia, y que supuso la dilución de contradicciones y restricciones, comenzó a ser jaqueado severamente en la década de los setenta, ideológica y prácticamente: se ha hablado de sobrecarga de demandas, incluyendo aquí el tema de la ingobernabilidad de la democracia, lo que ha dado numerosas soluciones neoliberales, *monetaristas* y neoconservadoras (por ej. tatcherismo, reaganomics); ello ha sido denunciado como un ataque no al Estado sino a la democracia (Bobbio), o advertido como fin del compromiso entre democracia y capitalismo (Przeworski y Wallerstein); también se ha enfocado como una necesidad de reorientación de funciones (más en prestaciones sociales, menos de producción y regulación; Bresser Pereira), postulándose soluciones alternativas: variantes más ‘racionalizadoras’, por ejemplo a través de un pacto social entre empresarios, sindicatos, partidos y Estado (Lindblom, Olson), o bien no reducir las demandas sino elevar la capacidad de gobierno político (Aguilar Villanueva), etcétera” (Passalacqua 2004: 237).

en la autonomía del Estado para fijar decisiones, y por otro los que lo hacen en la dependencia del Estado respecto de los grupos sociales. Sin lugar a dudas, el marxismo es la corriente teórica más significativa de este último grupo<sup>28</sup>.

Para Marx, aunque forjado en otros tiempos para combatir al feudalismo, el Estado moderno es un instrumento o máquina al servicio de los intereses, inmediatos o no, de la burguesía. Para él, el Estado es la forma que asume en el orden político la dominación social de una clase, originada por el lugar que ocupa en las relaciones de producción en una determinada etapa histórica<sup>29</sup>. A pesar de actuar en nombre de un interés superior e independiente de las fuerzas económicas, la maquinaria administrativa del Estado, en la que el trabajo está dividido y centralizado igual que en una fábrica, es el portavoz de la burguesía. Marx llega a considerar al Estado un “parásito de la sociedad civil” o “una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” (Marx y Engels 1985 [1847]: 37).

Otros autores marxistas, en especial Antonio Gramsci y los estructuralistas Louis Althusser y Nicos Poulantzas, reconocieron una autonomía política de la administración estatal algo mayor, por ser en definitiva la que organiza concretamente a los grupos sociales. Estos y otros autores reconocieron que el Estado es un aparato positivo de leyes e instituciones, y a la vez una relación social de dominación neutral respecto de la sociedad civil, en tanto que al ejercer un poder impersonal, su dominación se maneja con procedimientos jurídicamente regulados. Pero no dejaron de advertir también que esas leyes e instituciones respaldan y organizan el

<sup>28</sup> Desde ese punto de vista socio-céntrico, también es importante la perspectiva pluralista, para la que son centrales las preferencias y las conductas políticas de los individuos y los grupos, y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones por parte del gobierno (ver Alford y Friedland 1991: 19 y ss).

<sup>29</sup> Ello surge de otra gran contribución de Marx al análisis de las sociedades: la distinción entre lo que él llamó la base real de la sociedad, es decir, el modo de producción y sus relaciones sociales correspondientes, y la superestructura ideológica. “Su afirmación acerca de que ‘no es la conciencia del hombre lo que determina su ser sino al contrario, su ser social lo que determina su conciencia’, no es una proposición filosófica de índole epistemológica, sino una proposición sobre el origen de las construcciones ideológicas: el derecho, la política, la religión, el arte y la filosofía. La ‘superestructura’ está constituida por todos los sentimientos, las ideas, la ideología, las instituciones, las leyes, la religión, el Estado; todos estos elementos están *socialmente condicionados*, no son anacrónicos sino que están interrelacionados entre sí; y esto se debe a que dependen de una estructura que, en Marx, es el modo de producción” (Agulla 1987: 101, itálicas en el original).

modo capitalista de producción de bienes y servicios, y que consecuentemente su dominación no es neutral en tanto que ese modo de organización del trabajo favorece más a los empresarios y capitalistas que a los empleados y trabajadores. Pero si esto es así, ¿por qué entonces el Estado generaba y genera muchas veces políticas a favor de los más necesitados? En realidad, el Estado goza de una “autonomía relativa”: en determinados casos, el Estado opera a favor de los intereses de sectores no poseedores porque tiene que regenerar las relaciones sociales de producción que le dieron vida y sustento como un todo, y no sólo a una clase social. En este sentido, su accionar es contradictorio<sup>30</sup>. En el aspecto objetivo, positivo, cosificado, el Estado es sus instituciones (el derecho y las agencias estatales) que no atienden los intereses de unos individuos u otros particularmente ni en función de su clase social, sino que resuelve la reproducción ampliada de las relaciones sociales. Allí reside su autonomía: los agentes del Estado no son más autónomos cuando sus intereses –que muchas difieren de los intereses de los grupos de la sociedad– son capaces de ser impuestos mediante un poder despótico, sin niveles de articulación con la sociedad civil, sino más bien cuando crece su capacidad infraestructural, es decir, su capacidad de movilizar fuentes de poder (militar, económico, ideológico) provenientes de la sociedad civil (Mann 1991).

Ahora bien, ¿cómo es posible que no siendo totalmente neutral, el Estado sea capaz de generar y organizar el consenso que sostiene su propia legitimación? Guillermo O’Donnell responde a esta pregunta diciendo que el Estado desarrolla, principalmente, una “mediación” central y estratégica entre él y la sociedad a partir de la idea de “nación”:

Entiendo por nación el plano de identidades colectivas que define a un “nosotros” que se extiende, por una parte, como un arco de solidaridades sobreimpuesto al fraccionamiento y los antagonismos de la sociedad civil y, por la otra, como el

---

<sup>30</sup> De esa manera, el Estado garantiza una reproducción “ampliada” del capitalismo. En palabras de Poulantzas (1979: 373): “(...)el Estado, a fin de revestirse concretamente de esa autonomía relativa inscrita en el juego de sus instituciones y necesaria precisamente para el dominio hegemónico de clase, *se apoya* en ciertas clases dominadas de la sociedad, llegando a presentarse, por un proceso ideológico complejo, como su representante: las hace, en cierto modo, actuar contra la clase o las clases dominantes, pero en provecho político de estas últimas. Así consigue precisamente hacer que las clases dominadas *accepten* toda esa serie de compromisos como conformes con su interés político”.

reconocimiento de una colectividad distinta de los “ellos” constituidos por otras naciones. La nación se expresa en una densa simbología, de la cual son epítomes bandera e himno, así como en una historia oficial que mitologiza un pasado cohesionante que celebra a ese “nosotros” como identidad prevaleciente sobre las que se podrían elaborar a partir de los clivajes (no sólo de clase) de la sociedad (O'Donnell 1997: 72).

Así, el Estado identifica su propio interés con el interés general de la nación, por el que puede llegar incluso a reclamar la vida de sus ciudadanos en función de sus propios intereses estratégicos.

También para Oscar Oszlak (1990: 12-13) la formación y funcionamiento del Estado son aspectos constitutivos de los procesos de construcción social:

Dentro de este proceso de construcción social, la formación del estado nacional supone a la vez conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estaticidad” —la condición de “ser estado”—, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional. (...) Analíticamente, la estaticidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades: 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la

emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación.

Así, Estado, sociedad civil, nación y mercado se van creando y retroalimentando simultáneamente, intentando resolver la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo de la sociedad capitalista y progresivamente industrial.

Pero como adelantamos, los estados también pueden tener en grado variable autonomía respecto de la sociedad civil, es decir, objetivos propios, ya sean transformaciones, reformas, ó consolidación de viejas políticas. Al decir de otra importante teórica, “las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplegar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, considerado desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado” (Skocpol 1989: 87). Si bien existe una relatividad de esa autonomía, puesto que el Estado no puede contradecir las relaciones de producción capitalistas, la autonomía existe en la medida que los colectivos de funcionarios y las élites estatales tienen capacidad de ejecutar políticas independientemente de las preferencias inmediatas de los grupos sociales.

De lo expuesto podemos advertir que la administración estatal no se explica sólo por cuestiones técnicas sino también por cuestiones sociales, de modo que no sólo cuentan las decisiones legales o las competencias definidas que conceden un cierto poder potencial –como las atribuciones del presidente, por ejemplo–, sino también las alianzas que se establecen con grupos económicos y sociales. En esta línea de análisis se encuentra la perspectiva que Peter Evans (1996, 1998) otorga al concepto de “autonomía insertada” (o enraizada). En las etapas desarrollistas de los estados de Asia oriental, Japón o Austria, dice Evans, las burocracias se caracterizaban por ser “coherentes, competentes y prestigiosas, que propiciaron vínculos muy estrechos con las elites industriales... (allí) el Estado logró mantener su autonomía frente a tales grupos pese a sus cercanas conexiones. A esta combinación única de autonomía y asociación la denominó ‘autonomía insertada’” (1998: 142). Esta autonomía enraizada estaba orientada a mejorar los niveles de bienestar social y no a la acumulación o a la marginación de los grupos subordinados. Esta perspectiva del papel del Estado retoma la importancia de su capacidad en tanto estructura institucional, cualquiera sea la

política económica que se privilegie. Este tipo de autonomía supone la “combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante” (Evans 1996: 540). Es decir, autonomía y coherencia en la administración pública y preservación de la competencia en el mercado. La primera debe estar a resguardo de las incursiones de los intereses particulares de la economía, la segunda, generando incentivos para evitar esas incursiones. Este estado de cosas es lo que, según Evans, nunca se ha conseguido en la mayoría de los estados del Tercer Mundo latinoamericano, en los que a medida que el capital privado se ha vuelto menos dependiente de los recursos fiscales, el dominio del Estado ha disminuido. De aquí la necesidad de recuperar la capacidad del Estado, que no debe confundirse con el aislamiento, sino con la mezcla de coherencia estatal interna (típica de la burocracia weberiana) y conexiones externas (ya que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados: empresas, organizaciones intermedias, trabajadores, etc.).

## **V. Prospectiva sobre América Latina**

Independientemente de la autonomía o la dependencia que las distintas visiones endilguen al Estado, su relación dialéctica con la sociedad civil es innegable. Ello ha llevado a muchos autores a hablar no tanto del Estado sino del complejo Estado-sociedad, y a sostener que es imposible un Estado fuerte si se tiene una sociedad débil. Hemos pasado revista a un proceso de organización político-social que se impuso en Europa occidental en la época moderna, pero bajo determinadas condiciones no estatales. Lo que en Inglaterra o Francia parecía resuelto a partir del siglo XVII, en otras partes se planteó, y de manera peculiar en cada caso, a fines del siglo XIX (Lagroye 1993: 56). Ello se debió a la gran diversidad de condiciones generales de orden político, social, económico y religioso de cada país. En América Latina, a diferencia de los casos europeos, los procesos de formación estatal no se caracterizaron por la absorción, por parte de una unidad política, de otras unidades (ciudades, señoríos, feudos, principados) que ya ejercían dominio político de manera doméstica, local y descentralizada, sino por la búsqueda de evitar la disgregación de la pobre unidad virreinal desaparecida (Oszlak 1982: 533). Las presiones fiscales y militares fueron más débiles, las guerras más escasas y menores que en Europa, y por lo tanto, los estados y sus aparatos militares fueron también más pequeños

(Mann 2004: 183). Sumado a esto, el proceso de formación de los estados nacionales latinoamericanos se dio en el marco de una economía internacional (en el momento de expansión de la revolución industrial europea) y de una estructura social interna profundamente desigual y heterogénea. Y además, los procesos económicos que acompañaron esa en adelante dificultosa instauración estatal han desembocado en sociedades más bien débiles: no todas las personas están incorporadas al mercado de trabajo, hay grandes masas de marginados, bolsones de trabajo en condiciones incluso pre-capitalistas; en definitiva, no hay una base material unificada para la existencia de ciudadanos libres e iguales ni de un Estado capaz de hacer efectivos los derechos de ciudadanía de manera plena (Villanueva 2004: 240).

Por otro lado, como vimos, la soberanía (supremacía política) estatal fue la nota característica de los estados modernos<sup>31</sup>. Desde hace algunas décadas, sin embargo, el crecimiento de la interdependencia interestatal en materia jurídica, política y económica ha afectado la plenitud de la soberanía estatal, tanto en su faz administrativo-jurisdiccional como en su faz democrático-legal. En otras palabras, los estados, y particularmente los estados latinoamericanos, ya no poseen las capacidades necesarias para modificar sus realidades sociales, ni reúnen los elementos que constituían la base de su legitimidad. La globalización impuso la pérdida de la centralidad estatal, o mejor dicho, la pérdida del predominio social de la lógica nacional-estatal, aunque no su desaparición.

Consecuentemente, la globalización incide sobre la soberanía del Estado. Sin embargo, no todos los estados sufren en la misma medida un deterioro de su soberanía. En este sentido, algunos países en particular ven su soberanía jaqueada “desde arriba” por instituciones regionales, supranacionales e internacionales que vulneran su capacidad de tomar decisiones legalmente soberanas dentro de su territorio, y “desde abajo” por procesos de descentralización y por nuevos actores no gubernamentales violentos (mafias, terrorismo, etc.) que amenazan el poder estatal. Los estados también tienen su soberanía comprometida “desde el costado” debido a la ac-

---

<sup>31</sup> “El ideal de la soberanía en la antesala de la Primera Guerra Mundial se podría resumir como la existencia de un Estado unificado, operando en un territorio delimitado, con autoridad precisa, revestido de una legitimidad incuestionable, forjador de la identidad nacional, garante de una lealtad superior y portador de una legalidad inalienable en el ámbito de la comunidad de naciones. Por lo tanto, la soberanía resultaba un concepto jurídico (un derecho) que sintetizaba una realidad interna política caracterizada por la aspiración de un control estatal legítimo y cuya esencia era la indivisibilidad, esto es, la idea de una soberanía absoluta” (Tokatlian et al. 2004: 44).

ción directa e indirecta de las grandes potencias, lo cual conduce a una injerencia desmedida de éstas en los asuntos internos de otros estados. A su vez, los países tienen afectada su soberanía “desde adentro” debido a la existencia de regímenes autoritarios que, en muchos casos, no solamente han desvirtuado el componente legal de sus decisiones políticas sino que han dejado como legado dificultades duraderas para una recomposición plena de su soberanía.

En esa dirección, parece adecuado seguir a Keohane (1995), quien distingue tres tipos de soberanía: a) la “soberanía negativa” entendida como atributo formal y legal y que hace que todos los países sean formalmente soberanos; b) la “soberanía positiva” de carácter sustantivo debido a que el Estado puede garantizar en mayor medida el bienestar y la seguridad de los ciudadanos; y c) la “soberanía operativa” definida como un “recurso de negociación” que le permite al Estado negociar mejor ante otras contrapartes estatales y respecto a los actores no gubernamentales (por ejemplo, grandes corporaciones transnacionales) y así lograr determinados objetivos cruciales (por ejemplo, atraer inversores, ganar mercados, etc.).

Es evidente que algunos países poseen de forma plena los tres tipos de la soberanía, algunos los dos primeros, y otros sólo el primer tipo. Es más, los “estados fallidos” (Burundi, Sierra Leona o Sudán, por ejemplo) ni siquiera cumplen con el primero, dado que, aunque se los reconoce nominativamente en la política mundial, no controlan sus propios territorios. En términos más específicos, en el mundo actual hay sólo un Estado consolidado, Estados Unidos, con suficiente legitimidad interna, inviolable territorialmente y con capacidad de influir en la vida económica, política y cultural de otras naciones, y que, por lo tanto, goza de un grado de soberanía máxima, positiva y operativa. Otros estados vigorosos y legítimos pero vulnerables, todavía competentes para moldear una identidad propia e incidir en algunos temas importantes de la agenda mundial, disponen de una soberanía operativa y positiva. Casos como Alemania, Japón, India, Canadá, entre otros, se ubican en este nivel. Muchos estados débiles pero cohesionados, con una legitimidad elemental, una base cultural relativamente robusta y cierta capacidad de interlocución frente a actores más poderosos, poseen una soberanía mínima. Algunos países medios de Latinoamérica y Asia están en este nivel. Finalmente, estados derrumbados, con sociedades muy fracturadas, una legitimidad muy cuestionada, sin capacidad genuina de independencia territorial ni poder negociador económico, tienen una soberanía sólo negativa: son soberanos en términos virtuales pero genuinamente parecen países vasallos que al estilo medieval tributan a un poder superior.

Varios casos en África, Asia, el Caribe y América Latina se localizan en este nivel (Tokatlian 2000).

En este sentido, la culminación del proceso de construcción estatal será fundamental para los países de América Latina, y ello incluye primariamente la relación Estado-sociedad. La expansión y consolidación del dominio territorial y demográfico bajo la autoridad estatal —en muchos países del Tercer Mundo luchas e insurgencias internas llevan incluso a acciones de tipo bélico a los estados jurídicamente reconocidos—, el mantenimiento del orden y la extracción de recursos tanto del territorio como de la población, son esenciales para garantizar la vida civilizada que muchos autores atribuyeron a la consolidación del Estado, y para evitar el uso de la violencia, tanto hacia adentro como hacia los vecinos. En el futuro, los estados latinoamericanos sólo podrán mantener gobiernos estables y democráticos una vez finalizado su proceso de construcción estatal (Ayoob 1997: 135, Mann 2004: 179): esto es, habiendo concentrado la capacidad coercitiva en los agentes estatales y logrado legitimidad incondicional hacia sus fronteras, instituciones y regímenes de gobierno, siendo social y políticamente cohesivos, y habiendo logrado altos niveles de industrialización y distribuyendo equitativamente la riqueza.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Facundo Nejamkis (2003) “El Estado”, en Pinto, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política*, Nueva versión, Buenos Aires, Eudeba.
- Abal Medina, Juan Manuel y Matías Barroetaveña (1996) “El Estado”, en Pinto, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Agulla, Juan Carlos (1987) *Teoría sociológica. Sistematización histórica*, Buenos Aires, Depalma.
- Alford, Robert R. y Roger Friedland (1991) *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Anderson, Perry (1992) *El Estado absolutista*, México D.F., Siglo XXI.
- Aristóteles (1993) *Política*, Madrid, Alianza.
- Ayoob, Mohammed (1997) “Defining Security: A Subaltern Realist Perspective”, en Krause, Keith y Michael C. Williams (eds.) *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bendix, Reinhard (1974) *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Bendix, Reinhard** (1979) *Max Weber*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bertelloni, Francisco** (1996) “El surgimiento de la ‘scientia política’ en el siglo XIII. Reconstrucción histórica de un nuevo espacio conceptual”, en Zurutuza, H., H. Botalla y F. Bertelloni, (comps.) *El hilo de Ariadna. Del Tardoantiguo al Tardomedioevo*, Rosario, Homo Sapiens.
- Bobbio, Norberto** (1993) “El futuro de la democracia”, en Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Buenos Aires, FCE.
- Bobbio, Norberto** (1996) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D.F., FCE.
- Brunner, Otto** (1976) “La ‘casa grande’ y la ‘oeconomica’ de la vieja Europa”, en Brunner, Otto, *Nuevos caminos de la historia social y constitucional*, Buenos Aires, Alfa.
- Brunner, Otto** (1991) *Estructura interna de Occidente*, Madrid, Alianza.
- Carnoy, Martin** (1993) *El Estado y la teoría política*, México D.F., Alianza.
- Esping-Andersen, Gøsta** (2000) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Evans, Peter** (1996) “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Evans, Peter** (1998) “Alternativas al Estado desarrollista”, en *Nueva Sociedad*, N° 155, Caracas, mayo-junio.
- Foucault, Michel** (1999) *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.
- Gozzi, Gustavo** (1997) “Estado contemporáneo”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Gross, Leo** (1969) “The Peace of Westphalia: 1648-1948”, en Falk, R. A. y W. F. Hanrieder (eds.) *International Law and Organization: An Introductory Reader*, Filadelfia.
- Habermas, Jürgen** (1976) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Held, David** (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Heller, Herman** (1990) *Teoría del Estado*, Buenos Aires, FCE.
- Hintze, Otto** (1975) “Military Organization and the Organization of the State”, en Gilbert, F. (comp.) *The Historical Essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford University Press.
- Keohane, Robert** (1995) “Hobbes’s Dilema and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society”, en Holm, Hans-Henrik y

- George Sorensen (eds.) *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Westview.
- Lagroye, Jacques (1993) *Sociología política*, Buenos Aires, FCE.
- Levi, Lucio (1997) “Legitimidad”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Mann, Michael (1991) “El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid.
- Mann, Michael (2004) “La crisis del estado-nación en América Latina”, en *Desarrollo económico*, Vol. 44, N° 174, julio-setiembre.
- Marshall, Thomas H. (1998) “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Martínez de Pisón, José (1998) *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1985) *Manifiesto del partido comunista*, Buenos Aires, Anteo.
- Matteucci, Nicola (1997) “Soberanía”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Mayntz, Renate (1985) *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza.
- McNeill, W. H. (1982) *The Pursuit of Power*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Niskanen, William Jr. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- O’Connor, James (1985) “Nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del Estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan”, en VV.AA., *Capitalismo y Estado*, Madrid, Editorial Revolución.
- O’Donnell, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, Guillermo (1997) “Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia”, en O’Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Orlandi, Hipólito (1998) “La evolución histórica de las instituciones de gobierno”, en Orlandi, Hipólito (comp.) *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.
- Oszlak, Oscar (1982) “Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo económico*, Vol. 21, N° 84, Buenos Aires, enero-marzo.
- Oszlak, Oscar (1990) *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

- Passalacqua, Eduardo (2004) "Estado", en Di Tella, Torcuato (et al.) *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Planeta.
- Pastori, Giorgio (1997) "Administración pública", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Perroy, E., et al. (1980) *Historia general de las civilizaciones. La Edad Media*, publicada bajo la dirección de Maurice Crouzet, Barcelona, Destino.
- Pinto, Julio (1996) *Max Weber actual. Liberalismo ético y democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pirenne, Henri (1992) *Historia de Europa. Desde las invasiones al siglo XVI*, México D.F., FCE.
- Poggi, Gianfranco (1978) *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*, Stanford, Stanford University Press.
- Poulantzas, Nicos (1979) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México D.F., Siglo XXI.
- Regonini, Gloria (1997) "Estado de Bienestar", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Remeseira, Claudio (1996) "Orígenes del Estado moderno", en *Cuadernillo de artículos*, cátedra Bertelloni, Facultad de Ciencias Sociales, Cecso, UBA.
- Sartori, Giovanni (1995) *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, México D.F., FCE.
- Schiera, Pierangelo (1997) "Estado moderno", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Skocpol, Theda (1984) *Los estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México D.F., FCE.
- Skocpol, Theda (1989) "El Estado regresa al primer plano", en *Zona*, N° 50, Madrid, enero-marzo.
- Tilly, Charles (ed.) (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Tokatlian, Juan G. (2000) *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires/Bogotá, Norma.
- Tokatlian, Juan G., Alberto Föhrig, Martín D'Alessandro, Santiago Mónaco y Luciana Ledesma (2004) *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Norma.
- Ullmann, Walter (1961) *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, Madrid, Revista de occidente.

- Ullmann, Walter (1983) *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel.
- Villanueva, Ernesto (2004) “Estado en el Tercer Mundo”, en Di Tella, Torcuato (et al.) *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Planeta.
- VV.AA. (1997) *Estado y política en América Latina*, edición preparada por Norbert Lechner, México D.F., Siglo XXI.
- Weber, Max (1973) *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Weber, Max (1996a) *Economía y sociedad*, México D.F., FCE.
- Weber, Max (1996b) *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

### Resumen

El artículo pasa revista a los procesos históricos y conceptuales de centralización del poder político a manos del Estado como institución, argumentando que ese proceso fue contingente y prestando especial atención al concepto de soberanía territorial. En

segundo lugar, hace referencia a la autonomía ó dependencia de la administración estatal respecto de las condiciones económicas imperantes, para concluir en la necesidad latinoamericana de fortalecer sus propias instituciones estatales.

### Palabras clave

Estado - administración - soberanía - autonomía - América Latina

### Abstract

The article inspects the historical and conceptual processes of centralization of political power in the state as an institution, arguing that that process was contingent and paying special attention to the concept

of territorial sovereignty. Secondly, it refers to state's administration autonomy or dependence on economic conditions, and it concludes that in Latin America it is necessary to strengthen state institutions.

### Key words

state - administration - sovereignty - autonomy - Latin America

# Conclusiones: Aspectos conceptuales relacionados con el surgimiento de la democracia

## Enfoques estructuralistas

A mediados de los años 70, los estudios políticos se caracterizaban por tener un alto contenido sociológico. Desde la década del 50 se pugnaba por estudiar el impacto de la extensión del capitalismo sobre diferentes tipos de sociedades. La forma en que la base económica impactaba en la organización política de las sociedades era el punto de vista predominante en muchos estudios referidos a la ciencia política y social en general. Así, desde este esquema de explicaciones, se conformaban distintos relatos y secuencias causales sobre el desarrollo de la democracia en el mundo y en América Latina y la Argentina en particular.<sup>1</sup>

Uno de los temas tradicionales dentro de la sociología política nos refiere a las condiciones de emergencia de las democracias liberales en el mundo. Como contrapartida, estos análisis dieron cuenta de una serie de elementos que conspiraron contra la viabilidad o estabilidad de dichos regímenes en algunas regiones del planeta. También, en algunos casos, señalaron una conformación imperfecta o precaria de los regímenes políticos en algunas naciones, principalmente en América Latina.

1. APTER (1972), CARDOZO y FALETTO (1969), EISENSTADT (1969), FURTADO (1965), GERMANI (1965), HUNTINGTON y MOORE (1970), HUNTINGTON (1972), JAGUARIBE (1971), JAGUARIBE y otros (1972), JAGUARIBE (1972), LIPSET (1959).

En principio, estas explicaciones se centraban en una cantidad de desarrollos propios de la sociología política que vale la pena resumir en cuanto a sus rasgos más característicos. Dichos estudios se enfocaron en la emergencia original de la democracia en los países que iniciaron un tránsito temprano hacia estos regímenes políticos. A modo de tipo ideal, se construyeron modelos analíticos que sirvieron a la explicación del surgimiento del capitalismo. Diversos autores coinciden en algunos procesos comunes:

1. Los países que engendraron democracias liberales estables son aquellos denominados de capitalismo temprano u originario (predominantemente situados en Europa). Estas naciones fueron las primeras que llevaron a cabo una rápida conversión de sus formas de producción agrícola medievales integrándose a regímenes de agricultura comercial.<sup>2</sup> Este hecho aceleró la producción de excedentes que permitieron las tasas de acumulación necesarias para iniciar su proceso de industrialización. Así se conformaron los primeros centros urbanos importantes y, consecuentemente, dieron paso a la aparición de nuevos actores políticos, posibilitando el surgimiento de instituciones políticas modernas y democráticas.<sup>3</sup> En base a estos principios, la emergencia de la democracia se dio, en su forma originaria, de manera paralela a los primeros procesos de industrialización (o más bien de formas de producción en talleres). Los ejemplos de naciones que transitaron este camino son, tradicionalmente, Inglaterra, Francia y los EE. UU.

2. MOORE (1966).

3. MOORE (1996) destaca además de algunos elementos de orden económico, algunas propiedades de la aristocracia terrateniente, las coronas nacionales y otros sectores sociales. En tercer lugar dentro del primer modelo acota que los vínculos de vasallaje, los gremios medievales y las experiencias revolucionarias del siglo XVII son importantes en la conformación de las democracias liberales.

2. Las rápidas tasas de acumulación y el dinamismo de este tipo de capitalismo configuraron burguesías fuertes, las cuales se conformaron en sujetos políticos centrales en cada sistema social. Estas burguesías llevarían a cabo revoluciones políticas frente a representantes de la vieja aristocracia terrateniente.

3. Hacia fines del siglo XVIII estas sociedades de Europa presentaban como fisonomía un sector político caracterizado por la oposición entre un partido liberal burgués y uno conservador con base en la producción agraria. Este sistema de partidos (o grupos de poder, para ser más precisos) se mantuvo en forma estable hasta que los procesos de desarrollo terminaron conformando partidos eminentemente urbanos y los partidos liberales de la transición se vieron disueltos por nuevos partidos de raíz laborista o socialdemócrata. Estos partidos evolucionarían hacia organizaciones políticas estables capaces de avanzar sobre distintos sectores sociales, tendiendo a ocupar posiciones en relación a un centro político y pudiendo alternarse en el gobierno. Por otro lado, la predominancia de los mismos en base a regiones, condados o municipios les otorgó una estructura nacional y capacidad de permanencia en el escenario político.

4. En el caso de naciones de capitalismo originario, la incorporación de los sectores trabajadores a la vida política se dio en forma muy progresiva. Son los partidos liberales los que establecieron alianzas descentralizadas con sectores obreros y los incorporaron en sus listas de representantes a órganos colegiados. La eficacia de este mecanismo de incorporación llevó a morigerar la posibilidad de radicalización de las luchas de los trabajadores; en tanto su participación política institucionalizada les abrió canales de

resolución de conflictos.<sup>4</sup> Esto atenuó la relevancia de partidos antisistema que cuestionaban el fondo del orden político y constitucional.<sup>5</sup>

5. Aunque con diferencia de perspectivas entre autores, en las naciones de capitalismo originario, los niveles de intervención del estado en los procesos de desarrollo fueron relativamente bajos. Esto moderó las luchas políticas entre los sectores sociales por la captación del gobierno. La fortaleza de las sociedades civiles en estas naciones, y su crecimiento y expansión, devienen en estados sustentados en procesos de desarrollo económico rápido y sostenido.

6. Desde una lectura sociológica<sup>6</sup> de estos procesos, por el dinamismo de su capitalismo, estas sociedades resultaron las únicas que podrán consolidar burguesías auténticamente hegemónicas, en contraposición a otras naciones consideradas periféricas –o de capitalismo tardío– de Europa (vg. España, Grecia y Portugal) o los casos latinoamericanos. La aparición de aquellos tipos de democracias respondieron, entonces, a condiciones estructurales que hicieron posible su emergencia (la apertura de sus economías), dotando a la sociedad de los medios políticos para la construcción de instituciones estables. Estas sociedades satisfacían, a la vez, las necesidades de acumulación de las clases propietarias con excedentes que hacían posible una redistribución de los mismos entre los nuevos trabajadores industriales.

4. De más está decir que estas luchas conllevaron largos períodos de luchas sociales y políticas, muy violentas en muchos casos, pero que lograron encausarse en forma efectiva por la vía institucional.

5. LUEBBERT(1997).

6. FERNANDES (1973), CARDOSO Y FALETTO (1969).

## América Latina y la estabilidad democrática

Como ya dijimos, los procesos anteriormente descritos se asimilan bien a naciones tales como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. Hay desviaciones importantes en naciones como Alemania, Japón e Italia, que recorrieron esa vía a través de regímenes de índole fascista en la primera mitad del siglo XX. A su vez, naciones como China y Rusia generaron procesos socialistas de salida de sus regímenes de economía cerrada. América Latina se distingue en muchos aspectos en su historia sociopolítica de los procesos de desarrollo propios de aquellos países de capitalismo originario y de los que encontraron al socialismo como opción para conformar sociedades modernas.

Se atribuye a la inclusión tardía de los países latinoamericanos al sistema capitalista el haber desarrollado sociedades con notables carencias estructurales. El capitalismo es endémicamente débil y su velocidad de expansión es lenta y poco eficiente para disolver situaciones de una amplia heterogeneidad estructural en una economía y formas de dominación política de tipo precapitalista. Este hecho determinó, en el corto plazo, las conformaciones partidarias posibles en la región; el desarrollo capitalista y la diferenciación de clases sociales tuvo limitaciones concretas y acumuló particularismos importantes.

Esta situación le dio al estado un rol preponderante en la promoción del desarrollo económico y social y una centralidad definitiva en el proceso político de la región. La sociedad civil careció del dinamismo propio de las sociedades de capitalismo originario. Las burguesías eran endémicamente débiles y les era imposible convertirse en clases hegemónicas; es decir, no podían conjugar el poder económico con el poder político en sociedades democráticas. Por otra parte, se dieron una serie de fenómenos de tipo demográfico, especialmente característicos, tales como aceleradas migraciones internas, una rápida urbanización y una integración deficitaria de los sectores populares al ámbito industrial y político.

Por su parte, la incorporación de los sectores trabajadores a la escena política no se dio en forma gradual, a través de alianzas con partidos liberales, ni tampoco a través de partidos estrictamente laboristas. Los procesos que apuntaron a la incorporación ampliada en la participación política tampoco se dieron a través de partidos de izquierda como actores centrales. Fueron partidos conformados desde el estado y en donde el componente ideológico nacionalista supo ser equidistante a las corrientes liberales y a aquellas de orientación de izquierda. Los denominados partidos nacional populares, protagonistas en la inclusión de los sectores trabajadores al sistema democrático, se definieron en forma cabal por su aversión al liberalismo y las ideologías de izquierda; haciendo de este antagonismo un principio de su identidad.

Hay autores que destacan que el peso de ideologías integristas potencia formas de agregación social y política alternativas a la confrontación entre clases sociales. El peso del catolicismo y la iglesia católica, desde épocas de la colonia, y la expansión de formaciones políticas reactivas a la expansión del modelo socialista en sociedades agrarias de América Latina, fueron determinantes en la construcción de un peculiar orden político. Por su parte, los Estados Unidos, y su intervención por vía de políticas diversas, en el contexto de la guerra fría, fueron un factor de peso indiscutido.

Los enfoques tradicionales tienden a apuntar a varias cuestiones que caracterizan los procesos de desarrollo político en la región. En primer lugar, se acentúa el peso que la rápida urbanización se dio en este tipo de sociedades, en donde el crecimiento de los centros urbanos se estableció con una incorporación precaria de vastos sectores bajos. A pesar de estas deficiencias, los estándares de organización de las clases trabajadoras se aceleraron y se potenciaron en forma rápida, muchas veces como políticas de los gobiernos, con una amplia capacidad de ejercer presión sobre el estado.

Los procesos de movilización social se dieron con una velocidad considerablemente alta en comparación con aquellos países de capita-

lismo originario. A su vez, por condiciones asociadas a su debilidad estructural, las condiciones de organización de las burguesías nacionales resultó muy débil y, por el contrario, el peso efectivo de sectores agropecuario-exportadores muy alto; manteniendo (en algunas naciones como el Brasil)<sup>7</sup> la persistencia de partidos conservadores y de alianzas poco comunes entre sectores terratenientes con sectores obreros. De este modo se entiende que, por las bajas tasas de acumulación de capital por parte del estado y las burguesías nacionales, apareciera el impedimento de generar instancias de redistribución de excedentes que permitiesen la incorporación efectiva de los sectores trabajadores al sistema institucional. Desde otra perspectiva –representada centralmente por algunas posturas de Samuel Huntington– esta situación terminaría en una sobrecarga de demandas sobre el estado dando lugar a una forma de incorporación pretoriana de los sectores populares a la arena política, con el consecuente deterioro del sistema institucional que esto conllevaría.

En estos casos existe consenso en cuanto a que los procesos de movilización política de este tipo suelen exceder y desbordar a las mediaciones institucionales, con la consecuente pérdida de capacidad de administrar y encauzar los conflictos políticos. Esto, para la teoría sociológica tradicional, lleva a casos extremos de vulnerabilidad de los regímenes políticos, en los que la debilidad de las democracias hizo que no se pudiese consolidar sino la inestabilidad como régimen político. Al respecto, Huntington afirmaba: “En esos países, el cambio de régimen logra así la misma función que la alternancia de partidos en un sistema democrático estable. El país no alterna entre sistemas políticos autoritarios y democráticos; la alternancia misma entre democracia y autoritarismo es el sistema político del país”.<sup>8</sup>

La conformación de un sistema democrático, verdaderamente competitivo, se vio dificultado desde varios puntos de vista. La falta

7. WEFFORT (1980).

8. HUNTINGTON (1994:50).

de partidos democráticos opositores y la escasa institucionalización de partidos liberales o conservadores hicieron que la trágica apelación a golpes militares fuera la alternativa a la carencia de formaciones políticas institucionalizadas.

Así es como aparecieron los denominados populismos, o movimientos nacional populares. Estas formas de integración política son características de la región y actúan como reguladoras de las modalidades de conflicto político que se desarrollaron en estas latitudes.

Los populismos son movimientos políticos y sociales autóctonos del subcontinente. Se destacan por sus liderazgos personalistas, su sustento en alianzas sociales multclasistas –de sectores conservadores y populares– y rasgos autoritarios y pretorianos en su accionar institucional.

## Nuevos enfoques en los estudios políticos

Este tipo de enfoques que describimos, denominados estructuralistas, entraron en crisis y tendieron a agotarse. El debate entre distintas perspectivas de estos estudios llevaba a entender que las condiciones históricas que hicieron de cada sociedad un tipo particular de conformación sociopolítica fuese imposible de modificar.<sup>9</sup> La denominada “Teoría de la Dependencia” subrayaba los condicionamientos del capitalismo de estas regiones al mercado internacional y a la división del trabajo a escala global. Al día de hoy, las posibilidades de un desarrollo económico efectivo en América Latina siguen más condicionadas por movimientos del capitalismo internacional que por procesos propios y autónomos.

9. Al respecto ver: HUNTINGTON (1972), HUNTINGTON (1984), HUNTINGTON (1994), LIPSET (1959), O'DONNELL (1972), O'DONNELL (1978). Para ver visiones actuales de esta perspectiva, se puede revisar: BROWN y HUNTER (1999), BULMERTHOMAS (1996), CARLIN (2006), CUTRIGHT (1963), DEUTSCH (1961), DE SCHWEINITZ (1964), DIAMOND, HARTLYN y LINZ (1999).

A partir de esto, a inicios de los años de la década del 80 hay un cambio profundo en las perspectivas de entender la política, por lo que se concluyó que el nivel de generalidad de los estudios del estructuralismo no redundaba en mejores posibilidades de investigación que llevasen a comprender problemas más específicos y a formular soluciones concretas.

Los cambios a los que aludimos no provinieron de transformaciones de los paradigmas propios de las ciencias sociales. Contrariamente a lo previsto, una serie de desarrollos generados en el campo de la economía impactaron fuertemente en el diseño de nuevas estrategias metodológicas dentro de la órbita de la ciencia política y constitucional. El auge de los análisis microeconómicos, aplicados a los comportamientos sociales y políticos, abrieron distintas vertientes o estrategias analíticas. Así, surgieron corrientes tales como las de la teoría de la elección racional, la teoría de los juegos, la teoría económica del derecho y el neoinstitucionalismo.<sup>10</sup> En general se vio a estos nuevos desarrollos como un regreso al análisis formal de las ciencias sociales; como un predominio del formalismo por encima de los análisis de corte histórico. Esto no es necesariamente así y hay abundantes aportes que corrigen los excesos de los enfoques de uno y otro tipo, llegando a distintas perspectivas que integran órbitas analíticas diversas.

Buena parte de lo que se llamó la revolución formalista y el acercamiento entre la economía y la ciencia política y jurídica se debe a la obra de Douglas North, autor del célebre libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*,<sup>11</sup> que desarrolló una serie de conceptos fundamentales para el análisis político. En su trabajo sobre las condiciones históricas del desarrollo económico en los Estados Unidos, North destaca la relevancia de determinadas instituciones ju-

10. Al respecto ver: PETERS (2003), DOUGLASS (1993), RIDLEY (1975), MARCH y OLSEN (1993), FRIEDLAND y ALFORD (1993), JONSON (1975), TSEBELIS (1990). NORTH (1990).

11. NORTH (1990).

rídicas y políticas para la promoción del crecimiento económico. Desde su perspectiva, las garantías de orden legal sobre el orden social en las naciones en donde las mismas están consolidadas cumplieron un rol fundamental en los procesos de desarrollo económico.

Lo realmente importante de la perspectiva de North fue una consecuencia colateral de sus conclusiones: al entender que el estado es un actor fundamental en la definición de reglas de juego en lo social, y a la vez un actor económico de enorme trascendencia, North abre un campo de interés fundamental para los economistas y para los analistas de las instituciones jurídicas y políticas. La calidad de las instituciones, su comportamiento y su capacidad para tomar decisiones, no pueden ser ajenas al análisis de la realidad. El análisis económico dentro del sistema político tendió a generalizarse y a profundizarse, promoviendo y jerarquizando las investigaciones institucionales en los estudios jurídicos y políticos. La obtención de North del premio Nobel de economía en 1993, consagró esta tendencia, por la influencia que sus postulados tuvieron en el campo de las ciencias jurídicas y sociales.

De esta forma, podemos entender que las instituciones son medios establecidos para la consecución de fines. Su objetivo es darle previsibilidad a la vida económica, social y política. Así, las normas operan reduciendo la incertidumbre y la violencia social y política; en tanto canalizan y organizan las demandas y se llegan a decisiones de orden público. En este sentido se dice que las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos, además de organizar la información que permite tomar decisiones socialmente relevantes y eficaces.

Las instituciones tienen como función básica organizar y limitar la cantidad de información relevante en el marco en el cual los actores interactúan con otros actores. Se suele entender que la calidad de las instituciones y sus rendimientos aumentan en función de las instancias cooperativas que crean entre los individuos. A partir de esto, las personas pueden tomar decisiones en función a fundamentos raciona-

les. Como se entiende en la bibliografía clásica, este hecho no presume que las decisiones humanas –sean individuales o colectivas– tengan un fundamento racional en forma intrínseca, sino que en el ámbito de las instituciones existe un marco de referencia que evalúa la economía de los medios y la calidad de los fines que se persiguen.

Podemos decir, entonces, que las instituciones abren posibilidades de satisfacer una demanda o una necesidad de la manera más económica posible y disminuyendo los niveles de incertidumbre y la posibilidad de fracaso.

Así visto, hay dos formas de comprender las instituciones. Por un lado se las entiende como limitaciones, por el otro como posibilidades. Si observamos las reglas de tránsito, en general apuntan a limitar conductas o modalidades: se prohíben velocidades, lugares de estacionamiento y coordinan el paso de peatones y otros automóviles. Todas estas limitaciones, sin embargo, aumentan en forma notoria nuestras posibilidades de que todos los que transitan consigan llegar a sus destinos a salvo, minimizando el riesgo de pérdidas que serían muy costosas desde todo punto de vista. Las normas, entonces, bajan los riesgos, posibilitan el logro de fines y benefician a una multiplicidad de personas. Es también cierto que todo sistema de normas es perfectible y que resiste la crítica que se haga en función de un mejor logro de los objetivos que se persiguen. A su vez, la estabilidad de estas regulaciones facilita su incorporación por parte de los individuos y garantizan la validez de un orden necesario.

Las instituciones son mecanismos formales o informales. Se diferencian en el hecho de que las del primer tipo están sancionadas por algún tipo de norma explícita o escrita, mientras que las segundas se mantienen por la costumbre y su sanción está fijada por creencias en un orden determinado. Las normas de cortesía no tienen una sanción formal, por ejemplo, pero muchas veces son elementales en cuanto a facilitar el logro en una interacción eficaz entre las personas. La efi-

encia de una institución en la obtención de un logro es lo que la hace perdurable y la conserva en el tiempo.

Los estudiosos de los temas institucionales advierten que detrás de toda violación de una norma o institución existe algún tipo de sanción o castigo. El castigo implícito en el no cumplimiento de una norma forma parte de la definición de las normas y hace a la posibilidad de reconocer una institución. Desde la perspectiva de los economistas, el foco no se centra en sanciones de tipo jurídico o moral, sino en cuestiones de costos en relación a transacciones y su beneficio esperado. Así, los economistas suelen decir que el incumplimiento de las normas, o su ausencia, tiene un costo. Por ejemplo, una actividad ilegal puede ser altamente rentable, pero el hecho de que sea ilegal la hace sumamente costosa, porque eludir los controles de la justicia y los riesgos que esto implica hace que esta actividad esté desalentada por las graves consecuencias que puede ocasionar en términos de costos; a su vez las pérdidas pueden ser muy importantes, desaprovechando la posibilidad de cualquier beneficio.

Desde el punto de vista político, la eficacia de las decisiones públicas por parte del estado redundan en reforzar el consenso popular sobre las acciones del estado. Un correcto relevamiento de las necesidades de la política lleva a considerar las medidas de gobierno adecuadas. Las instituciones ayudan entonces a que en las decisiones participen a los actores necesarios y su implementación se dé de manera rápida y efectiva. Así se maximizan los beneficios en la acción pública.

Visto desde esta perspectiva, el que existan condiciones adecuadas para que se realicen interacciones entre las personas es un factor que estimula la creación de actividades que redundan en beneficios múltiples (riqueza en la perspectiva de la economía, decisiones colectivas desde el punto de vista de las instituciones políticas). Para que existan estas condiciones es necesario que quienes puedan intervenir en ellas tengan la información necesaria para llevar a cabo sus transacciones (interacciones). Por ejemplo, un marco legal que permita estas tran-

sacciones y garantice su cumplimiento, condiciones de seguridad para quienes participan en ellas, disminución de posibles riesgos por pérdidas en los intercambios (seguros), condiciones físicas o de infraestructura que alienten el encuentro entre quienes intercambian bienes; todas estas condiciones facilitan las transacciones y bajan los costos de las mismas. A estas condiciones se las denominan comúnmente incentivos.

Pensemos en los estados en donde el narcotráfico puede asolar a un estado nacional. Allí los beneficios del orden legal no son lo suficientemente fuertes como para desalentar conductas ajenas a la ley. Las expectativas de los actores sobrepasan los beneficios que el sistema económico y laboral oficial ofrecen. La amenaza del castigo legal no llega a desalentar las conductas vinculadas con el tráfico de sustancias prohibidas. A veces sucede que un aumento en la represión redundante en un incremento de los beneficios de los narcotraficantes. Así, en algunos casos, se suelen implementar políticas para generar actividades económicas alternativas con buenos rendimientos o, en su defecto, se instrumenta algún marco penal que persiga esas prácticas para incentivar la competencia interna y aminorar los grandes rendimientos de esas conductas delictivas.

Para North, el marco institucional es el elemento que mayormente determina el accionar de los individuos al restringir y a la vez incentivar determinadas prácticas. Las acciones, teniendo presente el cálculo costo-beneficio en la interacción con otros individuos, se llevarán a cabo sólo si el beneficio de su resultado es mayor al costo que implica.

Si bien las instituciones formales se encuentran en un constante y gradual cambio, no es sino a través de los llamados organismos que los individuos son capaces de modificar sus estructuras. North entiende que estos organismos son grupos de individuos que se aglutinan según un valor en común o un objetivo concreto a realizar. Es en este ámbito donde será posible la interacción de los actores racionales, que se presentarán como negociadores. Los cálculos racionales serán los

factores que orientarán sus continuas decisiones, cuya reiteración y constante negociación dará lugar a un paulatino cambio en los márgenes de las transacciones y posibilitarán un cambio institucional. Desde una perspectiva económica, dicho proceso se llevará a cabo de modo incremental, ya que todos los individuos en juego considerarán beneficioso para sí mismos modificar los precios de los factores que forman parte del intercambio. En última instancia, esto se traducirá en una modificación de los costos marginales de las negociaciones y generará un cambio paulatino en la configuración de las instituciones. Dicho de otro modo, el corrimiento de los márgenes de los costos en las negociaciones resultará en un cambio institucional.<sup>12</sup>

Otra posible fuente del cambio institucional se puede hallar en las instituciones informales. Dado un cambio en las preferencias de los actores políticos, se alterará el orden de dichas preferencias. En consecuencia, las negociaciones ya no tendrán el mismo sentido debido a que el intercambio tendrá fines diversos a los anteriores al cambio en dicho tipo de instituciones.

Por otra parte, el punto de equilibrio institucional será aquél en el cual todos los actores negociantes arriben a un acuerdo en el cual verán más ventajoso mantener el *statu quo* de las instituciones dentro del cálculo de costo-beneficio en detrimento de la opción del cambio institucional.

Este esquema es fácil de trasladar a los estudios sobre la política, las constituciones y todo sistema legal menor. Los sistemas que promueven la cooperación de los actores e incentivan la toma de decisiones conjuntas pueden propiciar beneficios para todos los participantes de las interacciones previstas. Toda legislación distribuye incentivos para el logro de fines y desincentiva otros comportamientos o medios no legitimados. Esto redundará en un reforzamiento de las instituciones como espacios de intercambio y la posibilidad de que la cantidad de

12. NORTH (1990).

operaciones y sus beneficios tiendan a multiplicarse. También habrá instituciones menos aptas para generar acciones cooperativas y que desvirtúan los procesos de tomas de decisiones por hacerlos costosos desde el punto de vista político. En estos casos habrá problemas de índole institucional y pérdidas para los actores intervinientes.

Para explicarlo en forma un poco grosera, podemos pensar que los parlamentos suelen ser instituciones en donde la toma de decisiones públicas sea más fácil de realizar, de manera más rápida y segura. Las asambleas populares, por muy extendidas y amplias que fueran, serían mecanismos sin normas para resolver sus conflictos y para tomar decisiones consensuadas, pues carecen de un marco legal nulo y su representación y funcionamiento no está regulado.

El estudio de las instituciones (no sólo como limitación sino como medio para conseguir fines) se encarga de analizar cómo funcionan aquellos incentivos que orientan la acción de los actores. El moderno análisis político interpreta a las instituciones como formas de distribución de incentivos y vetos y en función a esto se explican las conductas particulares y colectivas: los incentivos son promotores de acciones y los vetos inhiben acciones posibles y condicionan posibles resultados. Desde esta perspectiva, una economía altamente regulada tendería a no incentivar las inversiones, en tanto que distintas medidas legales volverían más complejas las transacciones entre actores económicos.

Por su parte, aquel ámbito en donde la información sobre las formas de interactuar es clara y poca tendería a tener mayores posibilidades de ser más cooperativo. Estos principios así enunciados pueden ser explicitados como axiomas generales, pero no como verdades indiscutidas.

Pensando en los mercados, las condiciones de competencia suelen presentar desventajas para distintos actores, dependiendo de múltiples variables. Las acciones que genera un mercado no poseen valor moral intrínseco; el mercado no es bueno ni malo en sí mismo. Si el marco de normas beneficia en forma efectiva al mayor número de per-

sonas, de diversas condiciones, es posible valorar ese sistema de normas como positivo.

Así, hay que entender que las normas son fundamentales para organizar la acción humana: hay convenciones tan elementales como el lenguaje o las reglas de comportamiento que sin ellas no sería posible ninguna interacción humana. Por otro lado, hay que comprender que el exceso de regulaciones puede ser igualmente disfuncional para la cooperación entre los individuos.

Desde el punto de vista de las construcciones políticas, los sistemas sociales intervienen estableciendo reglas de asociación y cooperación para la expresión de intereses públicos. Las libertades públicas, las reglas electorales, la existencia y organización de partidos políticos, la eficacia de los órganos representativos, son condiciones que incentivan las acciones públicas, pudiendo optimizar los niveles de legitimidad y eficacia de los organismos del estado. Por su parte, falencias en los mecanismos antes mencionados generan crisis, anomia y pérdidas de la credibilidad pública de las instituciones y salidas “antieconómicas” o perjudiciales desde el punto de vista político.

Mantener los sistemas de incentivos en la actividad política es una tarea elemental del estado y hace a la perdurabilidad y a la calidad de la democracia en un país o región.

## **El estudio de las instituciones y la estabilidad de las democracias**

Como dijimos, desde inicios de la década del 80 las ciencias política y constitucional revalorizaron los análisis institucionales en su búsqueda de las mejores formas de gobierno.<sup>13</sup> En este sentido tomaron nuevos ímpetus los estudios vinculados a los sistemas políticos, la

13. LOEWENSTEIN (1983), SARTORI (1994), LIJPHART (1990), LIJPHART (1987), DUVERGER (1981), LINZ (1990), AAVV (1988), HOROWITZ, LINZ y LIPSET (1990), MARH y OLSEN (1984), O´DONNELL (1996), PASQUINO (2004).

relación entre los poderes del estado, los partidos políticos y los sistemas electorales. Este género en la investigación recibió el nombre de neoinstitucionalismo, el cual supone una corriente dentro la ciencia política y constitucional que abarca diversas posturas ideológicas y muy variadas estrategias de acceso metodológico a una variedad de problemas.

Muchas investigaciones se inclinaron a estudiar la forma de dotar a los gobiernos de los mejores mecanismos para tomar decisiones políticas, conservando los máximos niveles de integración social. Especial atención demandaron los sistemas políticos latinoamericanos. La recurrente inestabilidad de los regímenes democráticos en esta región reclamaba estudios para analizar la naturaleza de las crisis políticas y sus posibles soluciones.

Las últimas décadas del siglo XX vieron el surgimiento de democracias estables, pero no consolidadas, con nuevas formas de crisis políticas que ya no desembocaban en dictaduras militares. Aparecen nuevas formas de crisis políticas, que ahora debían ser resueltas a través de mecanismos constitucionales –algunos más aptos que otros–, para evitar un colapso político.

El interés que el debate sobre el sistema político despertó en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no es casual. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y las carencias en términos de gobernabilidad, se identificaron con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, trayendo esta visión –como consecuencia obvia– la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias.

## El presidencialismo en cuestión

Las críticas al sistema presidencialista, apenas iniciada la ola democratizadora en América Latina, comenzaron dentro del debate académico por la inquietud de un autor: Juan Linz. En un trabajo inicial,

*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿hay alguna diferencia?* –cuya trascendencia signó la agenda del debate politológico y constitucional por más de dos décadas–, este autor promovió una crítica a los sistemas presidencialistas latinoamericanos, relacionando algunas características de los mismos con la endémica inestabilidad democrática característica de la región.<sup>14</sup>

Si bien el trabajo de Linz tuvo una trascendencia internacional y está referida, como dijimos, a los casos latinoamericanos, el disparador de sus especulaciones fue el análisis de la inestabilidad política argentina a través del artículo de Guillermo O`Donnell, *Un juego imposible*, en *Modernización y Autoritarismo*.<sup>15</sup>

En su trabajo O`Donnell analizó las dificultades del sistema político de la Argentina para institucionalizar las cualidades pretorianas que había tenido el peronismo en su ingreso en la vida política nacional. O`Donnell estableció a la cuestión peronista como la clave fundamental en la explicación de las intervenciones militares en el país. Los golpes de estado se explican, así, como fórmulas extremas de un sistema político que sólo podía funcionar o bajo el gobierno de un partido político mayoritario, con pretensiones hegemónicas, o pendular entre las intervenciones militares y formas populistas y pobremente institucionalizadas. Desde la perspectiva de este autor, el sistema institucional argentino cargaba con una incapacidad elemental para garantizar el gobierno de las mayorías, resguardando al mismo tiempo los controles constitucionales que hacían a los fundamentos del sistema republicano.

Según la perspectiva de Linz, el caso argentino se podía asimilar, pero con resultados muy diferentes, a un largo período de la vida institucional italiana. A lo largo de décadas, Italia supo integrar al Partido Comunista Italiano (PCI) en forma efectiva sin que este hecho tuviese consecuencias de quiebre en su sistema democrático. El PCI era ma-

14. LINZ (1988).

15. O`DONNELL (1972:180-210).

yoritario dentro del sistema de partidos de su país, doctrinariamente rígido en sus postulados y con un nivel de disciplina interna muy significativa. A pesar de esto, y de la distancia ideológica que lo separaba de los otros partidos, la forma de coexistencia entre las fuerzas políticas daba resultados completamente distintos. La aparición del PCI en Italia, en el contexto de un parlamentarismo, incentivó la aparición de una coalición de partidos políticos que fueron una alternativa al gobierno de los comunistas. El denominado pentapartido gobernó Italia durante décadas, sin expulsar al PCI del sistema político y posibilitando su participación en el parlamento.

La diferencia sustancial para Linz resultaba, entonces, en que el sistema argentino era presidencialista y el italiano parlamentarista.

Linz sostuvo que los sistemas presidencialistas suponen una serie de deficiencias que le son inherentes. En situaciones en que nuevas democracias estaban evaluando la reforma de sus constituciones, el autor expresó sus críticas a los presidencialismos y las desventajas de los mismos con respecto a los sistemas parlamentarios.

A la hora de definir un sistema presidencialista, el mismo fue tratado en términos similares por distintos autores.

En primer lugar se dice que un sistema presidencial es una forma de gobierno basada en el principio de división de poderes. Efectivamente el diseño constitucional de los presidencialismos, en busca de moderar la concentración del poder en una sola persona, apunta a que, en el marco de un gobierno democrático, el electorado envista de autoridad a dos agentes independientes, con atribuciones funcionales distintas, pero con mecanismos de control mutuo.

A este primer atributo se le encuentran, empíricamente, posibles distorsiones en lo inmediato. El potencial conflicto entre poderes está latente y el mismo aparece como un problema previsible para la gobernabilidad. Dos actores institucionales, con legitimidad propia e independiente del otro, pueden llegar a confrontar posturas en el proceso de toma de decisiones públicas.

En lo que hace al diseño constitucional, el problema radica en que el proceso de toma de decisiones puede prolongarse a lo largo del tiempo sin tener una válvula de escape efectiva. Los diseños presidencialistas, por la modalidad de sus elecciones, no necesariamente garantizan al poder ejecutivo una mayoría parlamentaria necesaria para gobernar. Como veremos más adelante, la mayor parte de los autores destacan que, tanto en forma teórica como empírica, la confrontación entre el poder ejecutivo y el legislativo es un escenario posible para un tipo de conflicto –de difícil resolución– que bloquee la toma de decisiones públicas. Así, las elecciones alternadas entre el jefe del ejecutivo y el parlamento, los sistemas de doble vuelta electoral para la elección del ejecutivo o la simple indisciplina partidaria, son escenarios factibles para dejar a un presidente sin mayoría política en el congreso.

En las teorías que expresaron los participantes de *El Federalista*,<sup>16</sup> en relación a la Convención de Filadelfia, esta dualidad en el poder era un freno efectivo al intento de las tiranías. Un parlamento con amplia representación popular y la necesidad de seducción sobre el congreso por parte del presidente, harían de la cooperación un medio concreto de control del poder. A su vez, este principio teórico chocaba con concepciones aristocráticas que el mismo sistema presidencialista guarda desde sus orígenes. La consagración de las autoridades políticas debía estar resguardada de los humores políticos de la ciudadanía o de cambiantes corrientes de opinión. Como veremos más adelante, el sistema presidencialista es un modelo forjado para pensar en una ciudadanía poco politizada, que delega en la representación política la atención de los asuntos públicos. La órbita de lo político debía quedar claramente delimitada, haciendo del sistema de división de poderes un esquema efectivo de pesos y contrapesos (*checks and balances*).

La teoría de la división de poderes y la observación histórica del comportamiento de los sistemas de gobierno dieron resultados dis-

16. HAMILTON, MADISON Y JAY (1959).

tintos. Existen realidades diferentes entre la visión idílica del diseño constitucional y las formas concretas en las que se comporta la política de cada nación.

Un segundo elemento característico del presidencialismo es el denominado “monismo” del ejecutivo o ejecutivo unipersonal, expresado en que la mayoría de los países con sistemas presidencialistas depositan en la institución de presidente la representación del estado, la responsabilidad del gobierno, la administración, la negociación de política exterior, la jefatura de diplomacia, la comandancia de las fuerzas armadas, la facultad de indulto, el poder de veto, el nombramiento de los jueces y la recomendación legislativa. Esto supone una fuerte personalización del poder que limita los incentivos de desarrollo de estrategias de consenso y cooperación con la oposición. En este contexto, los recursos de poder disponibles para generar acuerdos se reducen notablemente. Este sistema dificulta la formación de coaliciones de apoyo al gobierno. Pero este mismo punto que señala Linz puede ser interpretando según nuevos matices. Para algunos intérpretes de Linz, este punto se refiere a que no hay gobierno compartido por una pluralidad de fuerzas políticas dentro de los sistemas presidenciales. Esas características del presidencialismo establecerían “incentivos” para estrategias no cooperativas entre los actores políticos. De ello resultarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de una democracia.<sup>17</sup>

Desde esta perspectiva, lo que destaca Linz es que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, todos los partidos minoritarios en los presidencialismos, aun siendo electoralmente relevantes, tienen el único rol de ejercer una oposición destructiva para lograr sus cometidos políticos. En otros términos, Linz apunta a decir que los partidos que no forman parte del ejecutivo, con la legitimidad relativa que poseen, no tienen ningún incentivo en participar dentro del sistema

17. LINZ y VALENZUELA (1994), LINZ y VALENZUELA (1998), LINZ, VALENZUELA y LJPHART (1990).

institucional, en vista que su participación en la toma de decisiones públicas es absolutamente marginal. La única acción que les queda es la de un rol opositor irresponsable, dado que el sistema no los premia por ninguna acción política constructiva.

El tercer elemento que caracteriza a los presidencialismos está referido a la existencia de períodos fijos para la duración de los mandatos de los presidentes y el congreso. Este elemento es posiblemente el más crítico, dado que, en vista de la discusión entre sistemas parlamentarios y presidencialistas, éste es uno de los mecanismos más característicos que los diferencia. Las crisis políticas en los sistemas parlamentarios se resuelven por dos vías posibles: la remoción del jefe del ejecutivo por un voto de desconfianza o la disolución del congreso a través de un llamado anticipado a elecciones. Estas dos modalidades no suponen un trauma grave en la continuidad del estado, sino que hay reglas fijas, previsibles y conocidas que erigen un nuevo gobierno con niveles de legitimidad garantizados.

Los tres primeros aspectos que desarrollamos se vinculan entre sí: el mandato fijo del presidente, si bien favorece la estabilidad de los gobiernos, le confiere al sistema una rigidez tal que le impide adaptarse a los cambios que se produzcan en la realidad política. Es decir, no provee disposiciones, salvo la del juicio político, para reemplazar al presidente. Un debilitamiento importante del poder ejecutivo puede no sólo cambiar el mapa político sino desencadenar grandes conflictos en materia de legitimidad política y social. El parlamentarismo tiene mecanismos de resolución de crisis políticas más institucionalizados. Además, los parlamentarismos incentivan la cooperación entre fuerzas políticas, garantizando las mayorías parlamentarias a los poderes ejecutivos que derivan de los congresos.

## El enfoque tradicional hacia las formas cooperativas de las instituciones

Otro de los enfoques en boga en el momento de inicio del debate constitucional en la Argentina estuvo vinculado a los trabajos académicos de Arendt Lijphart. Este autor, formado en sus estudios de doctorado en los EE. UU., discrepaba con el enfoque tradicional de la conformación de los sistemas de partidos y las formas de gobierno de esa nación.<sup>18</sup> Desde su punto de vista, los estudios de política norteamericana estaban signados por esquemas bipartidistas y con altos niveles de confrontación. La lógica de la confrontación era una manera clásica de interpretar los procesos políticos y de gobierno y esto era consecuencia de las tradiciones estadounidenses en la materia. A este modelo conceptual Lijphart lo denominó sistema mayoritario.<sup>19</sup>

En contra de este modelo, Lijphart argumentó que existen formas de acción política institucional que no se ajustan a ese esquema clásico de presidencialismo norteamericano. Tomando como ejemplos los sistemas políticos de Holanda, Bélgica, Suiza y Austria, se podían descubrir y analizar formas de gobierno en las que la confrontación estaba atenuada y los mecanismos cooperativos predominaban dentro de los procesos de toma de decisiones. A esta modalidad Lijphart la denominó modelo consociacional.

Desde esta perspectiva Lijphart estimó que las democracias consociacionales eran especialmente indicadas para naciones en donde existían clivajes sociales profundos, tales como confrontaciones ideológicas profundas o la coexistencia de diversas comunidades lingüísticas y/o raciales, culturales o religiosas.

De este modo apunta Lijphart: “La diferencia más importante entre los modelos de democracia mayoritaria y de consenso radica en la amplitud de la participación de los grupos políticos en el proceso

18. ALMOND y POWELL (1972).

19. EPSTEIN (1984), ESQUIVEL y LARRAIN (1999).

de toma de decisiones políticas. El modelo mayoritario concentra su poder ejecutivo en un gobierno apoyado por mayorías políticas relativamente estrechas o acotadas, mientras que el modelo de consenso habla de gobiernos apoyados y representantes de tantos grupos políticos y sociales como sea posible. El modelo de consenso no rompe el principio de la mayoría sino que apunta a maximizar las mayorías políticas. El modelo mayoritario tiende a concentrar el poder político en manos de una estrecha mayoría. Le da a las mayorías parlamentarias prácticamente mano libre para tomar decisiones políticas; inversamente, el modelo de consenso dispersa el poder político. El modelo de democracia de consenso tiende a la amplia mayoría y restringe la soberanía de que estas amplias mayorías en la decisión de las cuestiones políticas. Por lo tanto, la esencia de ambos tipos racionales pueden ser comparados de la siguiente manera: la democracia mayoritaria está caracterizada por el principio de un poder político irrestricto y concentrado, mientras que la democracia de consenso está caracterizada por los principios de la dispersión y la separación del poder político”.<sup>20</sup>

Las cualidades de los sistemas consociales son: a) grandes coaliciones en el ejercicio del gobierno; b) autonomía segmentada; c) proporcionalidad y d) veto de las minorías.

No caben muchas aclaraciones en relación a esta primera formulación de la tesis de Lijphart. El primer punto señala la conveniencia de poderes ejecutivos colegiados o con el consenso de una pluralidad de entidades políticas, con la participación de dos o más partidos, en donde el gabinete de ministros esté compartido por diversas fuerzas políticas. La autonomía segmentada alude a esquemas que pueden identificarse con el federalismo, cuando la faceta de las divisiones son geográficas: se presumía que los esquemas parlamentarios o los gobiernos de asambleas pueden ser un ejemplo de la segmentación autónoma en los casos de gobiernos unitarios.

20. LLJPHART (1992).

En el caso de la proporcionalidad, la visión apunta a sistemas electorales que rechazan las formas mayoritarias simples o de mayoría y minoría. La capacidad de veto de las minorías lleva a entender al gobierno como una forma de toma de decisiones que convoquen a la mayoría y que tiendan a confirmarlas, en un sistema en donde las decisiones de alto nivel de trascendencia deben requerir mayorías calificadas para poder ser implementadas.

### Argumentos en defensa del presidencialismo

Como hemos visto, en diversos autores y trabajos aparece en primer lugar un cuestionamiento severo del presidencialismo, no sólo por las prácticas defectuosas que el mismo pudo dar lugar en la región, sino por los problemas que se atribuyen a su propio diseño institucional. Esta corriente se encargó de subrayar la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia; señaló los puntos débiles de este régimen de gobierno y se enfocó en un llamado a la reforma por un régimen de tipo parlamentarista.

Los cargos que se hacen al régimen presidencialista se refieren, fundamentalmente, a su rigidez y a las posibilidades de bloqueo entre poderes, a la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus bajos estándares de estabilidad y eficiencia. Todo esto remite a elementos que hacen a su constitución: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre los poderes del estado (sin olvidar al poder judicial, que rara vez se lo toma en consideración); un juego de suma cero en el que el ganador se lleva todo. Estos rasgos se relacionan a su vez con la acumulación de facultades del poder ejecutivo. Asimismo cuentan la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas, el riesgo de bloqueo de los gobiernos de minoría, así como la amenaza de erupcio-

nes de tipo plebiscitarias y probables vocaciones hegemónicas, con el agregado de los recursos de las prácticas para-constitucionales.<sup>21</sup>

Tales cuestionamientos han tendido a criticar al presidencialismo y a atribuir ventajas importantes al parlamentarismo, a través de un encuadre que ha merecido una reconsideración por parte de otros investigadores.

Sin referirnos a los problemas que genera el parlamentarismo (sobre el que pesan también varios cargos y que en los lugares donde reina da lugar a reiterados planteos de reforma, simétricamente opuestos), solamente en lo que respecta al presidencialismo y en un examen sintético, cabe subrayar algunos elementos relevantes.

Por lo pronto, es preciso tener en cuenta que –como postulan Shugart y Carey–<sup>22</sup> más allá del horizonte de América Latina las tandas de ruptura democrática afectaron a los regímenes parlamentarios tanto como a los regímenes presidenciales. Las causas de las crisis deben buscarse en un encadenamiento más complejo de acontecimientos, teniendo en cuenta el grado de “elasticidad” de las instituciones –que pueden operar de manera diferente en diferentes circunstancias– y la densidad propia de la vida política y los movimientos de los actores, que no son meramente adaptativos.

Para estos autores es importante considerar la relevancia de las estructuras institucionales. No obstante, es preciso reconocer al mismo tiempo sus complejidades y también sus límites: sabiendo que ellas condicionan, pero no determinan enteramente, el desempeño político y que sus patrones adquieren efectividad a través de las conductas de los sujetos y las dinámicas de competencia.

Para Shugart y Carey hay que reivindicar ciertas virtudes en el diseño de matriz del régimen presidencial. De hecho, cabe sostener legítimamente que algunos de los elementos ubicados como defectos pueden a su vez operar –por lo menos desde una perspectiva concep-

21. RIGGS (1988).

22. SHUGART y CAREY (1992).

tual— positivamente. Por definición, y aunque algo similar suele ocurrir con los aspirantes a primer ministro en los sistemas parlamentarios, en el presidencialismo los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos para la jefatura de gobierno y los eligen por lo general en términos inmediatos (salvo casos en que interviene un colegio electoral o un arbitraje parlamentario). Y la ciudadanía tiene —en principio— la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un período establecido, obligándose a asumir, para bien y para mal, una responsabilidad directa acerca de los rumbos políticos.

Siguiendo el texto de Shugart y Carey, el punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas es el que está en la base del diseño de origen: la separación de poderes, su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios, basada en la elección directa (separada o concurrente), tanto de la presidencia como de los miembros de las cámaras, cada quien con su mandato ciudadano y su propia fuente de legitimación. Así debe mediar, precisamente, un sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en el sistema de gobierno.

Lo que es visto como problema —y sin duda puede serlo en determinadas situaciones— aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: privilegiar no tanto la supuesta eficiencia de un gobierno unificado, sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de frenos y contrapesos, con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida.

Es en este punto en el cual nosotros efectivamente vamos a profundizar en nuestras críticas. Como ya vimos, la separación de poderes y el mandato fijo son dos elementos que juegan en forma curiosa cuando se trata del análisis del caso argentino. La resolución de las crisis presidenciales, o mejor dicho, de las crisis de gobierno, siguen siendo altamente costosas para los actores en cuanto a la posibilidad de su

resolución. Como apuntaba Juan Linz, los regímenes presidencialistas tienden a convertir las crisis de gobierno en una crisis del régimen político. Por otro lado, discrepando tanto con Linz como con Shugart y Carey, existen casos en que el poder legislativo no funciona como equilibrio y control del ejecutivo, sino que tiene un comportamiento más complejo, delegando funciones en el poder ejecutivo y trasladando los bloqueos, casi exclusivamente, a las situaciones críticas del sistema institucional.

El parlamentarismo encara el problema en otra clave, mediante la unidad de origen y la relación de dependencia (o de confianza) entre parlamento y gobierno, en principio, a través de una mayoría conquistada en las elecciones o construida posteriormente mediante la formación de coaliciones. Constitucionalmente, el parlamento es el órgano elector del gobierno, tiene la facultad de rechazar sus propuestas y puede retirarle su confianza, haciendo caer el gabinete. En contrapartida, y frente a la disidencia de las cámaras, la jefatura de gobierno puede decretar su disolución y llamar a elecciones. Será entonces la ciudadanía y las nuevas bancadas legislativas las que resuelvan la disidencia entre ambos cuerpos.

Desde nuestra perspectiva estos mecanismos son fundamentales a la hora de resolver crisis de gobierno. Tal cual lo establecen los manuales de derecho constitucional, bajo este mecanismo, el electorado es el árbitro en la resolución de las crisis políticas. Esto no sólo hace a la fortaleza de la base democrática del sistema, sino, además, a la continuidad jurídico-institucional del régimen político.

En el presidencialismo, ambos poderes tienen en principio su propia fortaleza y cuando se recorre la serie de trámites establecidos –con el correspondiente vaivén entre las cámaras y el poder ejecutivo– sin llegar a una concurrencia de voluntades, simplemente no podrá accederse a un producto político y no habrá eventualmente una ley. La separación es efectivamente rígida, con la posibilidad de vetos mutuos: en la medida que no haya consensos, el bloqueo es aquí un resultado

regular de los múltiples comportamientos posibles de las instituciones, así determinado por la constitución política. En base a un principio distinto, el régimen parlamentario está dotado de flexibilidad y permite resolver el conflicto político de diversas formas.

Para los defensores del presidencialismo existe la paradoja de que la fórmula parlamentarista no siempre asegura la fortaleza del parlamento como poder autónomo y como actor regular de gobierno. En algunos casos hay mayor paridad y un pluralismo político efectivo. En otros casos tiende a un predominio del ejecutivo, por el efecto de arrastre que tienen en las elecciones los candidatos a esa jefatura y por la suma de facultades que tienen una vez electos; con mucha capacidad para moldear la agenda legislativa (poder de agenda) e imponer una disciplina parlamentaria rigurosa. El modelo inglés de Westminster es, en este sentido, un ejemplo paradigmático. En términos generales, tampoco el parlamentarismo escapa a la tendencia universal de refuerzo de los órganos ejecutivos, que convierte a sus titulares en el vértice del poder gubernamental y establece una asimetría cada vez más marcada.

Para los autores defensores del sistema presidencialista, es el mismo sistema el que tiende a resolver, con sus claves propias, la tensión permanente entre los elementos primordiales de la democracia: representación y gobierno. El presidencialismo acude a una productividad política que combina la acción de estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo –para la innovación y para la implementación de políticas públicas– junto con la estabilidad, la amplitud de la representación, la defensa amplia de los intereses y una legitimación apropiada.

## La crítica al presidencialismo: algunas salvedades

Scott Mainwaring y Mattheu Shugart<sup>23</sup> asimilan muchas de las críticas que Linz realiza, pero intentan matizar algunos aspectos diferenciando tipos de presidencialismo y parlamentarismo.

Para los autores, el presidencialismo se presta menos a resultados de todo o nada que el parlamentarismo de tipo Westminster.<sup>24</sup> También sostienen que el presidencialismo tiene algunas ventajas que compensan parcialmente sus inconvenientes. Estas ventajas pueden maximizarse poniendo una cuidadosa atención a las diferencias existentes entre sistemas presidenciales: argumentan en favor de presidencias con facultades legislativas limitadas. El presidencialismo parece ser más viable cuando los partidos son al menos moderadamente disciplinados, y especialmente problemático en sistemas multipartidistas altamente fragmentados o con elecciones legislativas que ocurren con más frecuencia que las elecciones presidenciales. Finalmente sostienen que un cambio del presidencialismo al parlamentarismo podría exacerbar los problemas de gobernabilidad en países con partidos muy indisciplinados. Todas estas observaciones sugieren que, aunque el argumento de Linz de que el gobierno parlamentario es más conducente a una democracia estable es en gran parte correcto, mucho depende del tipo de parlamentarismo y del tipo de presidencialismo que se concrete.

Mainwaring,<sup>25</sup> si bien establece distinciones, es solidario con el trabajo de Arturo Valenzuela, quien ve que el presidencialismo y el multipartidismo conforman una combinación altamente inestable. Dentro de esta línea podemos situar a David Altman,<sup>26</sup> quien sostiene que un sistema presidencial multipartidista, que no logre gobiernos estables con la capacidad de cooperación entre sus agentes políticos,

23. MAINWARING y SHUGART (1997).

24. Se hace referencia al régimen político de Inglaterra.

25. MAINWARING (1995).

26. ALTMAN (2000).

es incapaz de proveer de políticas acordes a las necesidades y atraer apoyo popular; e inclusive sobrevivir en el futuro.

Un punto de vista diametralmente opuesto lo postula Daniel Chasqueti<sup>27</sup> en su trabajo *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina*. Allí plantea el estudio de coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales en países de la región. El resultado de sus análisis es que las posibilidades de los presidencialismos multipartidistas no redundan, necesariamente, en un factor crítico de los presidencialismos latinoamericanos.

En forma solidaria,<sup>28</sup> pero no central en los análisis regionales, hay visiones que plantean que la Argentina y Venezuela, consideradas en el pasado reciente naciones con modelos de sistemas bipartidistas, entraron en los últimos años en períodos de inestabilidad democrática. El origen de esta inestabilidad puede ser identificado en la combinación de crisis económica y de credibilidad política. ¿Por qué, entonces, Brasil, que enfrentó los mismos problemas en el inicio de los años 90, no pasó también por inestabilidad democrática? La hipótesis es que multipartidismo y gobierno de coalición, que diferencian el sistema político brasileño del argentino y el venezolano, son aspectos que, en países con altos niveles de desigualdad y pobreza, contribuyen para la estabilidad del régimen. La confrontación de esta hipótesis con otros casos llevó a la conclusión de que multipartidismo y gobierno de coalición atenúan el potencial desestabilizador de la desigualdad social en una democracia, pero, en el mediano plazo, son insuficientes sin una inclusión social efectiva.

Nosotros tendemos a coincidir con la postura de que las relaciones existentes entre los presidentes y sus respectivos congresos forman una parte relevante de la política y de la gobernabilidad democrática en el continente latinoamericano. A pesar de que los partidos políticos

27. CHASQUETTI (2001).

28. AMOROSO BOTELHO (2006). Posiciones similares se han dado en relación al presidencialismo en Uruguay por autores como Jorge Lanzaro y otros.

no dirigen las lealtades políticas como un día lo hicieron, éstos siguen siendo críticos para el gobierno democrático.<sup>29</sup> Asumiendo esto como importante, veremos que el enfoque de los conflictos en las crisis democráticas que ya revisamos no son necesariamente determinantes.

A su vez, otro elemento a tener en cuenta es la cantidad y calidad de partidos políticos, lo cual depende fundamentalmente del sistema electoral. Éste se puede definir como un conjunto de normas de selección y adjudicación de legisladores entre los diversos competidores en un sistema de partidos; en otras palabras, es el encargado de traducir votos en legisladores. Aquí radica la importancia de los sistemas electorales. Y es necesario analizar si existieron reformas institucionales que incidieron en los estándares de competencia política dentro de nuestro sistema institucional.

En síntesis, la discusión sobre la forma en que los sistemas de partidos condicionan o no la estabilidad de los gobiernos es aún difusa e imprecisa. A veces, también, contradictoria. Pero más allá de eso, parece necesario ver cómo, en cada escenario político y en cada circunstancia, dicho sistema operó para inducir las crisis o para saldarlas de una manera eficiente.

### Otras visiones en la producción de la discusión institucional

En 1991, en el libro *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández, se señalaron nítidamente las diferencias metodológicas e históricas que distinguían a los enfoques sobre los sistemas de gobierno en América Latina y se analizaron con detalle las posibilidades de reforma del presidencialismo en la región. Se hizo hincapié en las variadas formas de este tipo de sistema político, factor que habría que considerar para emprender tal reforma en cada caso nacional. Ahondando en este punto, en el estudio

29. WOLFGANG y STROM (1999).

se proponía poner más énfasis en la idea de adaptar más que de reformar los sistemas presidenciales, con el sentido de alcanzar patrones de mejor funcionamiento. Por otra parte, se destaca la importancia del comportamiento de los actores políticos como variable de importancia respecto a la relevancia de las instituciones; se llama la atención sobre los cambios reales en cuanto a las actitudes, especialmente en los procesos de formación de coaliciones de gobierno o especies de este tipo de gobiernos por mayoría multicolor en Chile, Bolivia y Uruguay; y se afirma que, incluso cuando ni siquiera en un solo país se produjeran reformas constitucionales en cuanto al tipo del sistema político vigente, el mero debate institucional puede tener el efecto de mejorar la comprensión de lo institucional como restricción y recurso por parte de los actores políticos.

Las democracias que surgieron de la denominada tercera ola democratizadora en América Latina presentaron un fenómeno especialmente significativo. Si bien no hubo golpes militares en las democracias inauguradas en la década de los 80, la falta de estabilidad política en la región es un hecho elocuente. A este nuevo tipo de crisis se las denominó crisis de gobernabilidad, como contraposición a las anteriores crisis de régimen político.

Los motivos de estas preocupaciones son bien concretos. Como señala Pérez Liñán:<sup>30</sup> “En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado una paradoja creciente: la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables. A pesar de la ola democratizadora que transformó la región en la década de 1980, trece presidentes electos fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar entre 1985 y 2005. Se trata de Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz

30. PÉREZ LIÑÁN (2008:106).

(Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003) y Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005)”. Por su lado, Kim y Bahry han mostrado que aproximadamente las tres cuartas partes de las democracias inauguradas como parte de la “Tercera Ola” de democratización en el mundo revisten formas presidenciales o semipresidenciales, y que más de un tercio de ellas sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003.<sup>31</sup>

Arturo Valenzuela<sup>32</sup> acota sobre esta cuestión en nuestra región: “Particularmente problemática es la continuidad de un patrón de inestabilidad que afecta la gobernabilidad en los niveles más altos. En varios países, los presidentes han visto decaer los niveles de aprobación a su gestión mientras que el apoyo hacia los legisladores y líderes partidistas ha caído de manera aún más abrupta. Muchos presidentes han dejado el cargo dando como resultado un legado de esperanzas rotas e instituciones debilitadas pero al menos lo han hecho acorde a lo previsto. Sin embargo, catorce presidentes no lo han hecho. Este grupo ha sufrido la indignidad de la remoción prematura a través del juicio político o la renuncia forzada, algunas veces bajo circunstancias de inestabilidad que han amenazado a la democracia constitucional en sí misma. Además, el presidente número quince interrumpió el orden constitucional por medio del cierre de la legislatura”.

Queda claro que en el presente la amenaza de intervención militar en gobiernos de la región ya no es un peligro cierto. A su vez se hace imperiosa la investigación de la forma en que se desarrollan y resuelven las situaciones de inestabilidad gubernamental que son características en la región y en nuestro país en particular.

31. KIM Y BAHRY (2008).

32. VALENZUELA (2008:16).

En cuanto a este nuevo patrón de inestabilidad política, María Matilde Ollier<sup>33</sup> también llama la atención sobre esta problemática: “Entre aquellos sucesos se registra un inédito y reiterado fenómeno que ha reemplazado a los antiguos quiebres de régimen en varias democracias de América Latina (para citar algunos casos: Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Paraguay, 1999; la Argentina, 2001; Bolivia, 2003 y 2005). El mismo se halla signado por las salidas anticipadas del primer mandatario (con o sin juicio político) y se denomina aquí ‘inestabilidad presidencial’. La expresión cumple el doble objetivo de ubicar la inestabilidad en el presidente, evitando colocarla en el presidencialismo *per se*, y de distinguir estos episodios de las pasadas rupturas democráticas, denominadas de inestabilidad política, pues aludían al cambio de régimen. La urgencia de indagar el tema radica en que lejos de ser una situación excepcional, las caídas presidenciales dan cuenta de la dinámica política de las democracias de baja institucionalización”.

Por su lado, Kathryn Hochstetler<sup>34</sup> sostiene que desde que los países sudamericanos volvieron a tener gobiernos civiles en las décadas de 1970 y 1980, el 23% de sus presidentes electos fueron forzados a dejar sus cargos antes del fin de sus mandatos. Esta tasa impresionante de salidas presidenciales tempranas recibió poca atención sistemática, aunque debería ser central en los debates sobre la calidad de la democracia y la posible inestabilidad en los sistemas presidenciales. Para esta autora el foco de las crisis se centra, retomando algunos desarrollos de Linz sobre el modelo del *Breakdown* democrático, en “la emergencia regular de actores desafiantes que demandan que los presidentes dejen sus cargos, sugiere que las elecciones directas en Sudamérica no otorgan siempre a los presidentes la legitimidad suficiente para terminar sus mandatos”. Como intentaremos demostrar este enfoque parece válido para alguna de las crisis democráticas en

33. OLLIER (2004b:74)

34. HOCHSTETLER (2008:53).

Argentina, pero, paradójicamente, es directamente opuesta a otra de las crisis de gobierno en el país.

Todos los enfoques de política comparada referidos a este último patrón de inestabilidad gubernamental, tienen un ingrediente que suele estar presente de forma bastante reiterada: la existencia de protestas masivas y movilizaciones civiles en los procesos de remoción de un presidente aparecen presentes en muchos casos. Para la visión de Hochstetler: “La literatura sobre consolidación democrática generalmente ha recurrido demasiado rápido a las instituciones en lugar de las relaciones estado-sociedad para explicar resultados políticos”.<sup>35</sup> Pero, posiblemente, la aparición de este tipo de fenómenos, en vez de desviarnos de los estudios institucionales, debería llamar la atención sobre la evidente fragilidad de los mismos. Si las movilizaciones sociales son un elemento común en este tipo de inestabilidad política, esto parece aludir más a la situación de debilidad de las instituciones políticas, antes que a la cruda existencia de desigualdades o motivos de enojo e impaciencia en sectores de la sociedad civil. Si para algo existen las instituciones, y si algún sentido tiene un orden constitucional, es, efectivamente, para resolver los conflictos que en estos casos se plasman y derivan en situaciones de violencia, incertidumbre y mayor caos social.

Las crisis económicas y sociales y la inestabilidad política en la Argentina fueron una condición invariable a lo largo de todo el siglo XX y siguen presentes en los primeros años del siglo XXI. Como se ha señalado, tanto los gobiernos civiles como los militares sufrieron condiciones de inestabilidad y quiebres que fueron recurrentes e inexorables. A lo largo de estos tiempos, dentro de los gobiernos democráticos se sucedieron gobiernos fuertes y débiles, hubo sistemas bipartidistas, gobiernos de coalición y sistemas de partido predominante. Por una u otra razón ninguno de estos formatos resultó exitoso. La sucesión de

35. HOCHSTETLER (2008:56).

regímenes y circunstancias puede resultar espectacular en el ámbito de un laboratorio de ciencia política, pero se destaca la precariedad de las instituciones democráticas como una constante ineludible. Deberíamos vernos obligados a buscar las causas que incidieron en semejante patrón de inestabilidad política.

Los debates que relacionan crisis endémicas en la región y los sistemas presidencialistas que las gobiernan, fueron antecedentes necesarios de este trabajo.<sup>36</sup> Más allá de la consideración sobre aspectos funcionales que distinguen al presidencialismo y al parlamentarismo, no existe un punto de vista correcto si no se aborda un estudio sistemático de los factores que produjeron las crisis institucionales del país, sean éstos de índole institucional o no.

Una aproximación al problema, en el contexto del estudio de las transiciones a la democracia, fue el enfoque de la gobernabilidad, que surge para designar aspectos relacionados a la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski consideraron por gobernabilidad: "aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad, estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político".<sup>37</sup> Es posible observar un doble papel en el trabajo de estos dos autores referido a la gobernabilidad: hay gobernabilidad cuando se evita la autocracia y en cuanto se expanden los derechos y oportunidades de las personas. El problema de este punto de vista es

36. Sobre las ventajas y desventajas de los diseños presidencialistas, véase: LINZ (1988), NINO (1988), NINO (1991). Para una revisión histórico institucional, ver: BOTANA y MUSTAPIC (1991), LINZ (1990), LINZ (1998); LINZ y VALENZUELA (1992), LINZ y VALENZUELA (1994), HOROWITZ (1990), JONES (1995a), JONES (1997); MAINWARING (1990), MAINWARING (1993), MAINWARING y SHUTGART; NOHLEN (1991), SARTORI (1991), SARTORI (1994b), SHUGART y CAREY (1992), VALENZUELA (1993).

37. PRATS (2003).

que, muchas veces, la posibilidad de extender derechos y oportunidades está dada por factores exógenos a un sistema político en particular. Es por esto que, en ocasiones, se debe tener en cuenta una suma de aspectos contextuales que no hacen a los alcances de un gobierno o de una nación en particular.

Para buena parte de la última literatura sobre cuestiones institucionales en la región, los países de América Latina sufren un nuevo patrón de inestabilidad política. La novedad es que las democracias inauguradas en la década del 80 viven crisis dramáticas, pero, además de no retornar a las viejas dictaduras militares, que ya parecen definitivamente erradicadas de la trágica historia de estas naciones,<sup>38</sup> presentan desafíos en cuanto a la forma en que sus instituciones pueden resolver estas crisis.

Como vimos, hay –entre otras– dos vertientes importantes para el análisis de este nuevo patrón de inestabilidad. Por un lado, se señalan a los sistemas presidencialistas de la región como un factor determinante en el surgimiento de las crisis.<sup>39</sup> Por otro lado, se entiende que los formatos presidencialistas son secundarios en la producción de situaciones críticas para las instituciones de cada país y que hay factores subsidiarios que son el verdadero germen de las crisis políticas recurrentes. En esta dirección se señalan a los sistemas de partidos, a los sistemas electorales, o a las formas federales de organización del estado, entre otras.

Además, los estudios a los que hacemos referencia considerarán el fenómeno de la nueva inestabilidad como un proceso de alcance regional. Así como se hicieron estudios que analizaban los retornos a la democracia como un proceso de amplio espectro, que involucraba a varias naciones en su conjunto, lo mismo parece suceder con un patrón de crisis políticas recurrentes. Con el presente trabajo intentamos aportar, desde el estudio de un caso particular –el argentino–, la visión

38. PÉREZ LIÑÁN (2002, 2008).

39. VALENZUELA (2008).

de las formas específicas en que las crisis se producen en un escenario político concreto. Así, entendemos que los análisis de los casos nacionales, por separado, pueden aportar nuevos elementos a la investigación del problema en una dimensión regional, temporal, o de cualquier alcance más amplio.

### **El presidencialismo argentino en perspectiva histórica**

El presidencialismo argentino tiene notas particulares desde el momento de su gestación como proyecto constitucional. Los orígenes del mismo apuntaron a la emergencia de buscar una forma de gobierno que fuese una alternativa a la monarquía que, por defecto, debía asumir la modalidad del gobierno republicano en alguna de sus variantes.

Así, el presidencialismo argentino, en su formato original, no es consecuencia de una copia exacta del presidencialismo de los Estados Unidos. En aquel modelo las formas republicanas se sustentaban en la preeminencia del Congreso, y el sentido de los constituyentes y de los ideólogos de dicho proyecto era ése. El predominio limitado del ejecutivo en el presidencialismo norteamericano es producto de un desarrollo histórico, en donde las crisis y las situaciones bélicas jugaron un papel fundamental. Para la doctrina en general uno de los ejemplos que son paradigmáticos en esta orientación fue la presidencia de Franklin Delano Roosevelt. Este mandatario asumió la presidencia en circunstancias en que las consecuencias de la primera guerra mundial eran alarmantes y la crisis del año 1929 había dejado hondas secuelas. Sus tres primeros meses en el cargo estuvieron marcados por una legislación promovida desde el poder ejecutivo. En una época de crisis económica profunda, el Congreso aprobó, a petición de Roosevelt, una serie de medidas de emergencia destinadas a proporcionar liquidez a las instituciones bancarias, tales como el abandono del patrón oro en 1933 y en 1934 la devaluación del dólar. Otros ejemplos habitualmente citados en dirección del predominio del ejecutivo son los de Abraham

Lincoln, Andrew Jackson y Theodore Roosevelt. Algunas de estas presidencias se caracterizaron por importantes abusos en las facultades legislativas del presidente (vetos) y otros excesos institucionales.

Históricamente, en el modelo argentino, las crisis económicas también contribuyeron a la preeminencia de los ejecutivos. Pero las situaciones de conflicto entre sectores políticos, en el marco de una confrontación radicalizada ante la acción pretoriana del oficialismo, fueron elementos determinantes en su historia hasta la década de 1970. Estos conflictos se dieron por fuera de la órbita de las instituciones y tendieron a vaciarlas de poder y a desnaturalizarlas.

Dentro de aquel período histórico fundacional, al que aludimos, la construcción de una autoridad nacional fuerte parecía ser un requisito elemental dentro del primer diseño constitucional. A diferencia del modelo constitucional norteamericano, la unidad de la nación, a través de la integración de los estados en una comunidad nacional única, no parecía ser el problema fundamental<sup>40</sup> (aunque sí presente). El modelo constitucional argentino estaba construido sobre la base de un proyecto político concreto. En la visión de los integrantes de la “generación del 37”, la promoción de un proyecto de desarrollo integral era una condición básica para la construcción de una ciudadanía que haría posible, en el futuro, acceder a las condiciones necesarias de una república democrática.

Se puede decir que este modelo funcionó, efectivamente, durante el denominado período de las presidencias históricas: Bartolomé Mitre, Domingo Faustino Sarmiento y Nicolás Avellaneda. Estas tres presidencias fueron heterogéneas, pero redundaron en una creciente institucionalización de los mecanismos de gobierno; todas dentro de un modelo de representaciones del tipo aristocrático-liberal en el ámbito de las respectivas legislaturas.

40. SAGUIR (1998), ETCHEMENDY (1998).

La presidencia de Julio Argentino Roca (1880-1886) ya supuso la creación de un régimen político consolidado. El proyecto modernizador creado por los mentores de la constitución llegaba así a su máximo nivel de expresión y el crecimiento y la diferenciación de la sociedad demandaba ingresar en un régimen político competitivo y democrático. Las aspiraciones democráticas iban a señalar los límites del progreso del modelo conservador.

La acumulación de recursos políticos e institucionales que había logrado el presidente Roca ya le otorgaban al poder ejecutivo un predominio que iba a signar los estilos presidenciales de muchos mandatarios. El enorme poder del Partido Autonomista –y sus presidentes– iba a ser uno de los principios de justificación de un nuevo proceso de acumulación de poder por parte del Presidente de la República. Hipólito Yrigoyen tomaría el ejercicio de su presidencia como una forma de reparar los excesos del régimen anterior y no escatimaría el uso de sus facultades para borrar los rastros del régimen que lo precedió. Durante esta presidencia hay un divorcio absoluto entre el poder legislativo y la presidencia. La extensión de su poder vino asociada, principalmente, por las múltiples intervenciones a gobiernos provinciales de signo político opositor. Así, el principio plebiscitario que sostiene al presidente se erige como base de sustentación del sistema presidencial argentino.

Las elecciones que consagraron presidentes a Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear estuvieron caracterizadas por una amplia supremacía del partido ganador y una fragmentación creciente de la oposición. Una visión correcta de la historia demuestra que el radicalismo tenía también un alto grado de fragmentación interna, con divisiones de alcance regional que fueron sorteadas, pero que no dejaron de ser notorias. Las mismas coexistieron con un liderazgo fuerte que prevaleció sobre las fisuras internas.

La salida del régimen autoritario que sucedió a Yrigoyen iba a ser el producto de un nuevo régimen de predominio del presidente.

Durante la década de 1930 se crean las condiciones para la incorporación a la vida política de nuevos sectores sociales y la aparición de un partido político con un enorme caudal electoral: el peronismo, normalmente encuadrado entre los denominados movimientos nacional-populares que iba a signar gran parte de la vida política del país.

Dentro del peronismo se construyó una organización política fuertemente vertical, que abusó de sus atribuciones en todos los aspectos, esto es desde las libertades públicas y la libertad de prensa, hasta la reforma de los mecanismos constitucionales y de organización electoral de la Nación. Este modelo de gobierno vuelve a plantear la cuestión de que los principios perseguidos en términos políticos –y la envergadura de las fuerzas que lo sustentan– justificaron sus razones por encima de cualquier límite normativo.

Lo que describimos hasta acá nos sirve para plantear que en la Argentina, a lo largo de su historia, no existe una tradición en cuanto a presidencialismos en donde haya límites efectivos a la acción del presidente. Esta falta de limitaciones tuvo, en períodos históricos pasados, justificaciones de índole política, en base a divisiones tajantes entre sectores sociales o políticos dentro del país. Con posterioridad, los excesos fuera del marco constitucional van a buscar su legitimación en condiciones de emergencia que vive la nación, en general de orden económico y social.

En su momento, la confrontación entre radicales y conservadores, y luego la antinomia entre peronismo y antiperonismo, sirvió para justificar regímenes democráticos con altos niveles de autoritarismo. A partir de 1973 se da un fenómeno inédito en la Argentina. En este sistema político se desarrolla un ámbito de tolerancia que rompe con uno de los clivajes fundamentales de la historia política nacional, desde la mitad del siglo XX. La confrontación entre el peronismo y el antiperonismo fue superada en los hechos por acciones de concertación entre los dos partidos políticos más importantes del país en los últimos 100 años. A su vez, los escenarios de enfrentamiento e intolerancia se tras-

ladaron al interior del Partido Justicialista, con niveles de violencia política que eran desconocidos hasta ese momento en nuestra historia contemporánea y que terminaron propiciando el quiebre constitucional de 1976.

Aquí se abre entonces un nuevo capítulo de crisis políticas que es, por su naturaleza, distinta de las anteriores. A partir de la década de 1980 los antagonismos políticos no se saldan con golpes militares, aunque la estabilidad política sigue siendo un bien ajeno a la Nación. A partir de 1983 los partidos políticos argentinos adhirieron a las reglas de la democracia y sus procedimientos y se evitaron quiebres constitucionales, logrando la vigencia de sus instituciones elementales por el período de tiempo más largo en la historia política del país. Las divisiones políticas se empiezan a expresar dentro de un ámbito de tolerancia que era desconocido en la historia argentina.

Sin embargo, hay ciertos elementos que parecen tener una continuidad. La calidad de las instituciones de la democracia no deja de sembrar dudas sobre su capacidad de institucionalizar algún grado de estabilidad política. A su vez, la figura del Presidente de la Nación tiene una centralidad enorme: cuestión que habla tanto de su fortaleza como de la fragilidad de los gobiernos que conducen.<sup>41</sup>

### La extensión de las atribuciones presidenciales

Las investigaciones institucionales suelen redundar en los aspectos normativos del sistema jurídico. Este tipo de enfoques es elemental para el desarrollo de las ciencias jurídicas y políticas. Pero hay un aspecto que es igualmente importante en las cuestiones que hacen a los estudios del gobierno. La validez de las normas que regulan la vida pública está siempre asociada a la existencia de actores políticos con-

41. Este aspecto está bien desarrollado en NINO (1986).

cretos que dan sentido a esas normas y las erigen como formas eficaces de resolución de conflictos y de toma de decisiones.

Una de las características propias del campo de la política es que los actores que compiten no tienen un árbitro fuera de las normas escritas para regular sus acciones y conflictos. En la vida política, en sistemas poco institucionalizados, no existe una instancia que esté por fuera de su propia órbita. Los preceptos jurídicos, en general, pueden ser influidos o reformulados por el peso de fuerzas políticas o condiciones de emergencia pública. Si decimos, a modo de ejemplo, que determinado juez es imparcial en las acciones que toma, debemos asumir que sus condiciones morales están resguardadas por un ámbito de autonomía políticamente construido; es decir, hay un sistema de fuerzas políticas que protegen a ese funcionario de presiones, arbitrariedades y persecuciones y garantizan su libertad de criterio. Del mismo modo podemos hablar de las autonomías provinciales, de las reglas electorales y hasta del derecho de propiedad. Aun existiendo normas explícitas, su validez depende siempre de fuerzas políticas de relevancia que las resguarden en los hechos.

Se suele decir de un derecho, o una garantía legal, que la misma está resguardada por la ley, pero en realidad, la letra escrita sólo tiene sentido en virtud de los factores políticos concretos que hacen que la norma efectivamente se cumpla. Esto hace que en muchos casos la fortaleza excesiva de un actor, o la debilidad extrema de otro, tienda a desfigurar las normas que regulan un sistema de instituciones. El sistema presidencialista argentino puede sortear cualquier control parlamentario, mientras los niveles de popularidad del presidente sean lo suficientemente altos. Esto hace tanto a las atribuciones circundantes del presidente, como también a su incidencia sobre otros poderes: es cierto que los propios jueces no son ajenos a presiones de destitución cuando sostienen medidas que van en contra de los intereses del po-

der ejecutivo;<sup>42</sup> las provincias dependen de su financiamiento de mecanismos administrativos que posee el poder ejecutivo. Así podríamos mencionar muchos otros ejemplos que remiten a la tendencia a los desequilibrios a favor de un ejecutivo todopoderoso.

Un aspecto especialmente singular, dentro del escenario político argentino, ha sido que los sectores opositores presentaron una debilidad histórica que no puede pasar inadvertida. Las presidencias argentinas, signadas por fuertes liderazgos, no convivieron con fuerzas políticas alternativas, que pudiesen ser un reaseguro político ante colapsos de gobierno. Los liderazgos políticos intrapartidarios fueron oportunamente sofocados por los jefes de partido y presidentes. A su vez, dentro de un período constitucional, se vio recién a fines del siglo XX la construcción de alternativas que, en todos los casos, conllevaban debilidades intrínsecas para ser una opción de gobierno. Así recordamos que el menemismo, en su momento, representaba a una fracción de bases sociales muy peculiares, que poco después no iban a tener ninguna incidencia en el desarrollo del gobierno. De la expectativa de un gobierno de índole populista se pasó a una gestión regida por los mercados. Luego la Alianza representaba a una coalición de sectores sociales que se bifurcaría entre quienes sostenían su propuesta ideológica fundacional y aquéllos que se perdieron en la búsqueda de soluciones de una crisis económica ineludible.

Otro ejemplo singular, en cuanto a la centralidad del presidente, es el de la cuestión federal. Si bien las provincias argentinas poseen una amplia representación parlamentaria, el avance de los poderes ejecutivos sobre el federalismo fiscal ha sido una constante sin reparos. Los presidentes han recortado en forma sustancial los fondos coparti-

42. En febrero de 2007, el congreso argentino puso en marcha una reforma del Consejo de la Magistratura, órgano encargado de regular el nombramiento y llevar a cabo la destitución de jueces nacionales. De dicha reforma se cuestionó el poder de veto que tendrán los gobiernos de turno. Esto ocurrió a pesar de los planteos de inconstitucionalidad de las organizaciones de abogados, el sector más afectado por la reforma.

cipables con las provincias, limitando las capacidades de los gobiernos provinciales en cuanto a sus presupuestos en todo el espectro de las políticas pública. A pesar de que formalmente los estados provinciales podrían modificar esta situación, ésta es una constante que tiende a ampliarse, desfigurando otra forma de control horizontal entre poderes que podrían tener los sistemas federales.

De este modo, el principio plebiscitario a partir del cual se sostiene el presidencialismo argentino es preponderante sobre otros factores de control que hacen al sistema presidencialista: controles horizontales en la versión de Karl Lowenstein, o lo que Guillermo O'Donnell denomina *accountability* horizontal. Para los estudios tradicionales la preeminencia de los ejecutivos en América Latina y la Argentina –en particular– se atribuyó a factores de índole cultural, a tradiciones hispánicas y a otra suma de factores igualmente vagos e imprecisos. Sí quedaba en claro que los presidencialismos en la Argentina se caracterizaban por un fuerte predominio del poder ejecutivo sobre el resto de los poderes y, en forma paralela, sufrían de una gran inestabilidad producto de crisis recurrentes características del país y de la región.

Nuestra postura apunta a señalar que la centralidad de los ejecutivos y las crisis nacionales que le son propias no son fenómenos que deban ser analizados por separado.<sup>43</sup> Además, señalamos que las crisis que son características de estas naciones no deben ser consideradas como un elemento ajeno al tipo de presidencialismo en el cual se producen. No abogamos, desde una perspectiva eminentemente institucionalista, a establecer una relación causal entre determinado tipo de presidencialismo y las crisis a las que se ve sometido ese sistema político. No vamos a asociar a las crisis con un tipo particular de sistema presidencialista, sino que apuntamos a sostener que las crisis (cuyo origen puede ser de muy diverso orden) y la centralidad de los ejecuti-

43. Ver ALBERTI (1991), O'DONNELL (1998), O'DONNELL (1994), O'DONNELL (1993) O'DONNELL (1996), SHIFTER (1997), WEFFORT (1993), WEFFORT (1992) WHITEHEAD (1993), ZAKARIA (1997).

vos son factores que se potencian mutuamente, dando como resultado un sistema institucional que podemos denominar “presidencialismo en emergencia”.

Guillermo O`Donnell<sup>44</sup>, en su trabajo sobre la democracia delegativa, enumera una serie de aspectos que considera son características compartidas por los países latinoamericanos que iniciaron su democratización en los años 80 del siglo pasado. En ellos, los gobiernos han sido elegidos a través de los canales formales legítimos; sin embargo, en estas democracias las instituciones no están consolidadas y pueden ser proclives a caer en desviaciones de distinto tipo. Los casos en los que se ocupa O`Donnell son básicamente la Argentina de Carlos Menem y el gobierno de Fujimori en Perú. En estos gobiernos el poder unipersonal, encarnado en quien detenta el poder ejecutivo, es visto como un verdadero piloto de tormentas que ha rescatado a la Nación de situaciones de crisis graves. Es por ello que la opinión pública hace caso omiso del comportamiento del jefe de gobierno con respecto a los otros poderes republicanos mientras se garantice estabilidad; luego de un período de convulsión social. Es decir, el gobierno delegado es aquél que sustenta su poder sobre la voluntad directa del pueblo manifestada a través de las elecciones. De este modo, se sustituye el *accountability*, o control horizontal, por parte del Parlamento y el poder judicial, por un control vertical a través de las elecciones y la aceptación –pasiva o activa– de la opinión pública. Su legitimidad radica en este tipo de poder plebiscitario. Como consecuencia de este proceso, la participación activa de la población en las decisiones políticas tiende a delegarse y desdibujarse tras un período de liberalización como fue el gobierno de Alfonsín. Esto queda explícito por el hecho que, junto al deterioro de la imagen de las instituciones gubernamentales, se incrementan formas no institucionalizadas de participación política –en-

44. O`DONNELL (1997).

muchos casos marginales— a través de movimientos sociales inéditos y con bajos niveles de consistencia.

Una visión alternativa, más centrada en la órbita de lo institucional, la expresa Natalio Botana,<sup>45</sup> quien va a destacar el problema de la reelección presidencial como un punto de inflexión en el espacio de la extensión de las atribuciones presidenciales. Así, este autor señala una modificación de la Constitución que atenta contra un límite preciso del esquema republicano. Pone el acento en describir lo que él denomina “hegemonía del poder presidencial y la sucesión en la cumbre de esa magistratura”. Es decir, de alguna manera el problema radicaría no en el ciudadano pasivo y satisfecho, como induciría a pensar O’Donnell, sino en la ambición desmesurada de poder de quien detenta la jefatura del estado. No es que la búsqueda por la permanencia en el poder sea nueva, ya que data de los años del orden conservador y se extiende hasta la década del 40 en la Argentina con el proyecto constitucional de 1949. Sino que el viejo régimen conservador poseía una elite que limitaba y controlaba la sucesión presidencial; en el caso del menemismo se carece aun de esos mecanismos mínimos y precarios. Para Botana, la insistencia en la reelección, impuesta a través de la reforma constitucional de 1994, implicaba el incremento en la centralidad del poder ejecutivo en detrimento de los otros poderes. Por otro lado, en defensa de la democracia liberal y republicana, Botana argumenta que sólo la confianza en las instituciones puede equilibrar la confianza en las personas que detentan el poder. Pero, según sostiene el autor, el problema del conflicto entre instituciones y las capacidades personales del presidente hacen a un tipo de tensión que no sólo es característico, sino que es crucial a lo largo de toda nuestra vida constitucional.

45. BOTANA (1995).

## El gobierno dividido como base de la crítica al presidencialismo

Una de las características distintivas del presidencialismo es el hecho de que tanto el poder ejecutivo como el legislativo tienen una fuente de legitimación propia e independiente uno del otro. Esta situación abre la posibilidad de que los dos poderes puedan responder a partidos políticos distintos y llegar a bloquearse mutuamente en el proceso de toma de decisiones políticas. Dentro de la literatura sobre el presidencialismo existe esta constante que sirve para estructurar, desde su base, todo el análisis institucional. El problema del gobierno dividido está fuertemente enraizado en la ciencia política y en sus tradiciones de pensamiento alrededor del sistema presidencial. Este principio es un parámetro que remite a los trabajos iniciales de la ciencia política clásica y se extiende, por contagio, a una extensa cantidad de autores y analistas contemporáneos. Probablemente su consideración proviene del peso de los esquemas de la política comparada, en donde es más sencillo analizar aspectos morfológicos del gobierno –y así compararlos– antes que su funcionamiento propiamente dicho. La idea de privilegiar el análisis de la composición de los cuerpos antes que sus decisiones o comportamientos concretos es un uso común y extendido. La variable que suele intervenir dentro de estos esquemas suele ser la disciplina de los bloques parlamentarios, que puede hacer rígidas o atenuar las consecuencias propias del gobierno dividido.

Otra tradición elemental que incide en la óptica con que se evalúa el problema del gobierno dividido es el peso que los estudios sobre el presidencialismo norteamericano tienen en la ciencia política.

Para las investigaciones tradicionales sobre el presidencialismo, como dijimos, el problema del gobierno dividido es crucial. En esta dirección, los trabajos de Arturo Valenzuela y otros autores<sup>46</sup> igual-

46. VALENZUELA (1994).

mente relevantes son elocuentes. Como vimos a lo largo del análisis que hemos hecho, los problemas de bloqueo parlamentario o gobierno dividido no han sido decisivos en ninguna de las crisis presidenciales que hemos analizado. Por alguna razón (en todos los casos, fácil de identificar), la relación oficialismo-oposición se vio trastocada por circunstancias políticas que conspiraron contra relaciones dinámicas de este tipo.

Justamente, por lo expuesto, el sistema presidencialista argentino tiene una suma de potenciales escenarios de conflicto que se vieron moderados por comportamientos o circunstancias peculiares de los actores políticos que lo conforman. Como han demostrado diversos autores,<sup>47</sup> de ser el justicialismo un partido orgánico, con una disciplina sólida y un bajo nivel de conflictividad interna, las condiciones de gobernabilidad de un partido opositor en el gobierno podrían presentar, en los hechos, una suma de conflictos institucionales definitivamente graves y difíciles de sortear. En una suma de trabajos se señala, con razón, la forma en que la estructura federal del país y el peso relativo de los distritos en la conformación del Senado de la Nación, otorgan un poder determinante al Partido Justicialista, que podría haber sido una fuente permanente de bloqueos en nuestra historia reciente.

Para nuestra visión, este tipo de problemas pudo tener alguna incidencia en el último período del gobierno del radicalismo (1983–1989), pero no fueron determinantes en la crisis posterior del gobierno de la Alianza (2001–2003).

### Un peculiar ejercicio de la oposición política

En lo que hace al ejercicio efectivo de la oposición, dentro del sistema institucional argentino parece necesario destacar algunas particularidades que, entendemos, son de gran significación.

47. CALVO y MURILLO (2004).

Aún en los inicios del período democrático de 1983, como en todos los casos posteriores, los partidos opositores arrastraron una cuota de descrédito que les planteó como prioridad recuperar su propia credibilidad como primera condición de una acción política efectiva. Curiosamente en la mayoría de los casos los partidos opositores buscan incorporar aquellas características del partido de gobierno que lo llevaron a ser exitosos en las elecciones antes que cultivar un perfil propio, distintivo y radicalmente opositor. Este comportamiento no es descabellado y hasta hace también al sentido común: un partido que pretende representar a la mayoría del electorado, al perder una elección, puede asumir que las cualidades del partido vencedor son aquellas que la ciudadanía efectivamente estima y prefiere. Esta falta de perfiles opositores contribuye, en forma decidida, a la centralidad del presidente y del partido oficial en el sistema presidencial argentino.

El gobierno radical que asumió en 1983 se benefició en sus inicios de la división del justicialismo como consecuencia de la derrota en esas mismas elecciones.

A partir de 1984 el Partido Justicialista tuvo que encarar un proceso de reorganización interna que fue arduo y complejo y que aún conserva tensiones internas que se han hecho perdurables.<sup>48</sup> Si durante los años 40 y 50 del siglo pasado el peronismo tenía como columna vertebral a las organizaciones sindicales y sus dirigentes, en la década del 70 fue parte de la confrontación la aparición de nuevos sectores políticos que disputaban esa posición de predominio. El peronismo político quedó desarticulado con la derrota de 1983, pero los grupos sindicales asumieron un rol de oposición activa que se ejercía por fuera del sistema institucional. Estas acciones, a simple vista, desgastaron al gobierno radical. El problema real es que su falta de representación institucional imposibilitó la negociación y la implementación de polí-

48. Tanto en las elecciones que dieron como triunfadores a Carlos Menem (en la segunda elección), Néstor Kirchner y Cristina Kirchner, sucesivamente, el justicialismo no pudo unificarse en una única fórmula presidencial.

ticas efectivas que redundasen en beneficios para los sectores trabajadores. Los sindicatos generaron protestas y grandes costos políticos al gobierno radical, pero en forma alguna esto redundó en un beneficio efectivo para ningún sector social o la implementación de políticas sustentables que beneficiasen a los sectores sindicales.

El radicalismo tuvo la posibilidad de sancionar las leyes que consideró como fundamentales en su primer programa de gobierno. Entre otras, se cuentan la reforma al Código de Justicia Militar, la creación del Programa Alimentario Nacional, la Ley de Divorcio y las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. A su vez, pudo implementar, por vía de decretos, los planes antiinflacionarios. No tuvo posibilidades de avanzar en su proyecto de reforma sindical y en proyectos de privatizaciones posteriores a las elecciones de 1987. Durante los primeros cuatro años de su gobierno tuvo una resistencia hostil por parte de los sindicatos, por fuera del parlamento.

La crisis que se desata en forma inmediata al Plan Austral se centra en un desequilibrio de la balanza comercial y un incremento en el gasto público. Las razones fueron internas: extendida y larga sequía que azotó a todo el país, en forma conjunta con una caída de los precios internacionales de los bienes exportables que potenció un aumento el precio del dólar. Esta situación generó una merma en la recaudación fiscal por vía de las retenciones a las exportaciones y un aumento de la demanda de financiamiento externo. La inflación ya rondaba el 131% anual. Además se dio un aumento del costo del crédito para el estado nacional y un incremento de la deuda en bonos por parte del mismo. La crisis llevó a una merma de reservas fiscales y se detiene la provisión de crédito por parte del Fondo Monetario Internacional, hecho que hace caer al país nuevamente en *default* de su deuda externa. La verdad es que todo el período radical transcurrió con pagos de intereses de la deuda y refinanciaciones, que igualmente mantenía al país al margen de los mercados de capitales. Por cuestiones de convicciones,

el gobierno radical rechazaba los planes de reforma estructural de la economía que luego se dieron durante el menemismo.

Aquella derrota electoral de 1987 en las elecciones legislativas y en varios distritos provinciales hizo más endeble la situación del gobierno. El gobierno anuncia un nuevo plan de estabilización en agosto de 1988, que ya arrastraba la debilidad política propia del fracaso anterior. El principal problema del plan Primavera estuvo por el lado de los ingresos, dado que a) la recaudación no aumentaba en vista de una menor actividad económica y la caída de las exportaciones; b) la derrota electoral y la expectativa de un cambio en el gobierno obstruía las leyes que intentaban aumentar la presión fiscal sobre algunos sectores económicos; y c) se esperaba que el gobierno siguiente llevase a cabo una moratoria fiscal amplia y una reestructuración del sistema de impuestos.

A esta altura, y precedidas por dos programas de shock fracasados, no era factible esperar que hubiese medidas que resolviesen la grave situación que existía.

Los desórdenes sociales se extienden a varias regiones del país, más precisamente las más densamente pobladas. El poder ejecutivo decidió no llevar a cabo acciones disuasivas que detuvieran los saqueos.

La crisis política se resuelve con un acuerdo para entregar en forma adelantada el poder. La existencia de un presidente electo facilitó la resolución de un conflicto que podía volverse sumamente grave en caso de no haber existido esa opción.

## La crisis de 2001

Las elecciones legislativas de 2001 ya presagiaban una crisis importante. En sus dos primeros años de gobierno la Alianza había roto con las expectativas de gran parte de su electorado.

Al asumir el gobierno, la mayoría de la ciudadanía adscribía a la idea de que gran parte de la crisis económica que se vivía se iba a re-

solver terminando con las prácticas de un gobierno corrupto, como era visto el modelo de gestión menemista. A fines de 2001 el país acumulaba cuatro años de recesión económica. Se había producido la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez en medio de un escándalo de corrupción que comprometía a buena parte de la Cámara de Senadores. La situación no mejoraba y las medidas que tomaba el gobierno eran de un ajuste fiscal salvaje que retroalimentaban las condiciones recesivas de la economía. Se llevaron a cabo elecciones legislativas en donde el oficialismo salió derrotado. En la Ciudad de Buenos Aires, el segundo distrito electoral de país, ganó la lista encabezada por Rodolfo Terragno, quien sostuvo su campaña en una abierta crítica a la gestión del gobierno. El dato más llamativo fue el denominado “voto bronca”. Lo cierto es que la oposición no hacía mucho por capitalizar los errores de gobierno y el triunfo de la misma se dio en un contexto extraño, que refuerza nuestra hipótesis en cuanto a que nuestro sistema presidencial, en el período aquí estudiado, desdibuja los perfiles opositores hasta que las crisis son inevitables y drásticas.

Miguel De Luca,<sup>49</sup> en un trabajo sobre el presente problema, hace la siguiente descripción: “El fracaso en revertir la apremiante situación económica, los conflictos en el seno de la coalición gobernante y la falta de liderazgo del presidente De la Rúa llevaron a la Alianza a una estrepitosa caída en las votaciones parlamentarias de octubre de 2001. En efecto, la coalición UCR-FREPASO retenía apenas la mitad de los votos obtenidos dos años antes y el PJ se imponía en casi todos los distritos. Sin embargo, y a pesar de la considerable derrota del gobierno, los resultados de este comicio se destacaron ante todo por otro fenómeno, el denominado ‘voto bronca’. En un cambio en el comportamiento electoral exhibido durante casi dos décadas, y en una clara manifestación de protesta contra toda la clase política, poco menos de la mitad de la ciudadanía optó por no apoyar a ningún partido políti-

49. DE LUCA (2008:4).

co, votando en blanco, anulando el voto o eludiendo la obligación de sufragar”.

A pesar de lo señalado, bien entrado el 2001, los estándares de eficacia legislativa no se deterioraban para la Alianza. Sin tener en cuenta el vergonzoso trámite de la denominada “Ley de Flexibilización Laboral”, el gobierno aliancista obtuvo sin reparos una delegación de facultades legislativas enorme en el poder ejecutivo, además de la denominada “Ley de Déficit Cero” que implicaba un feroz ajuste fiscal, uno más de varios aplicados por el gobierno sobre una economía extenuada.

Esto demostraba que no había un proyecto alternativo con algún grado de consenso popular. La caída de la convertibilidad era un hecho que se preanunciaba en vista del aluvión en la fuga de depósitos bancarios. Las opciones se presentaban entre dolarizar la economía, hecho que hubiese profundizado la crisis y el déficit de la cuentas públicas; o por otro lado la pesificación, es decir, la devaluación de hecho en una economía que se caracterizaba por sus altos índices de endeudamiento, tanto en su sector público como privado.

Como se describió, los temblores sociales llevaron al final anticipado de sus mandatos a dos presidentes nombrados por asambleas legislativas: Adolfo Rodríguez Súa y Eduardo Duhalde.

El llamado a elecciones presidenciales en 2003 y la restauración de la autoridad presidencial no pudieron recomponer las enormes secuelas sociales de todo este período democrático.

## Crisis y vacío

En 1989 el radicalismo se había retirado del gobierno en forma adelantada y en el contexto de una crisis terminal. Muy a pesar de sus convicciones comprometió su propio poder en las cámaras para dar apoyo al nuevo oficialismo, resignando su rol opositor. Las circunstancias eran realmente graves y el primer semestre del gobierno de Menem presentaba convulsiones reiteradas, en vista que no se encontra-

ban soluciones inmediatas para controlar la inflación. El radicalismo era permanentemente descalificado al ser señalado como responsable de la crisis que se vivía. No había un ejercicio efectivo de la oposición. La salida anticipada del gobierno conllevó un pacto de cooperación legislativa que hizo viables todas las iniciativas legislativas del menemismo. Con la aplicación del plan de convertibilidad el partido opositor seguía perdiendo crédito en la sociedad. Aquí se inicia un proceso en el cual la UCR empieza a mermar aceleradamente su peso electoral en los distritos más poblados del país y adquiere una nueva fisonomía. La Capital Federal, que era un bastión electoral del radicalismo, empezó a alinearse con nuevas fuerzas electorales surgidas de su propio seno: a partir de 1995 con el FREPASO y luego con la aparición del ARI y el centro derecha del PRO. El electorado de la ciudad dejó de ser radical y se volvió pragmático y estratégico en su modo de votar y elegir autoridades locales y nacionales. El radicalismo mantiene un electorado importante en los primeros años del gobierno de Menem, pero que tiende a volverse crecientemente periférico, sostenido por gobernadores de provincias que aportaban votos y le daban a ese partido una estructura federal que ninguna otra fuerza política opositora tenía.

Para el Partido Justicialista la situación no iba a ser muy diferente. Al ser derrotado en las elecciones presidenciales en 1999, el partido queda con una conducción sin definir. Duhalde había sido derrotado y Menem arrastraba el descrédito de haber dejado al país con los indicadores sociales más pobres de toda su historia. Además de eso, la deuda externa era la más alta de aquellas que se haya conocido. El justicialismo pierde una conducción única y efectiva. En su etapa final se hace manifiesta la corrupción que había signado ese período. Los excesos institucionales en los que había incurrido el gobierno se hacen motivo de crítica (cuando en su momento, la bonanza económica había hecho que la ciudadanía los considerase secundarios).

La representación de la oposición pasa a estar en los gobernadores peronistas de las provincias más grandes del país. Carlos Ruckauf,

Carlos Reutemann y José Manuel De la Sota asumen el papel de representar al Partido Justicialista. Lejos de evidenciar gestos de hostilidad, los tres gobernadores establecen relaciones muy cordiales con el gobierno de De la Rúa. Para el Presidente de la Nación, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires era una persona de consulta permanente hasta el final abrupto de su presidencia. A su vez, el poder ejecutivo lograba impulsar y sortear en el parlamento todas las iniciativas legislativas que le interesaban.

Más allá del descrédito de arrastre del Partido Justicialista, dentro del sistema presidencial argentino a los gobernadores les cuesta mucho ejercer posiciones hostiles con el Poder Ejecutivo Nacional. Esto obedece, principalmente, a que la solvencia fiscal de las provincias depende del poder nacional. Además, obviamente, que las inversiones y la decisión del oportuno giro de partidas presupuestarias son insumos imprescindibles para las provincias. La arbitrariedad del poder ejecutivo en esta materia es enorme, en vista que no hay instancia administrativa expeditiva y eficiente que pueda sortear eventuales retrasos. Desde la presidencia de Alfonsín, y en forma mucho más acentuada durante el mandato de Menem, el uso de los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias fue un medio efectivo para estimular la cooperación de las provincias con el Poder Ejecutivo Nacional.

A su vez, está demostrado que las mayorías parlamentarias en el Congreso están regidas, en primer término, por los gobernadores de las provincias de origen de los legisladores.<sup>50</sup> Los legisladores suelen ser dirigentes de segundo orden en el esquema político provincial de sus respectivos partidos y responden al gobernador, sobre todo si conservan alguna estructura política propia en su lugar de origen que subsistan gracias al ejecutivo de turno.

En este sentido, no se verifica en modo alguno la afirmación de Scott Mainwaring<sup>51</sup> en cuanto a que los sistemas federales morigeran

50. JONES, SAIEGH, SPILLER (2000).

51. MAINWARING y SHUGART (1997).

el principio del *winner takes all* que Juan Linz menciona como nota particular de los sistema presidencialistas. Los presidentes cuentan con una suma de recursos que son capaces de limitar y hasta disciplinar las actitudes opositoras de los gobernadores y también de los bloques parlamentarios que los mismos controlan. Como revisamos en los apartados correspondientes, durante el gobierno de la Alianza no existe una acción opositora abierta por parte de los gobernadores y del justicialismo. A su vez, en 2003 Néstor Kirchner pudo construir la concertación que, en asociación con el Frente para la Victoria, logró incluir a la mayoría de los gobernadores radicales en una alianza electoral de alcance nacional.

### Mandato fijo y crisis institucional

Como planteamos, existen problemas concretos que conspiran sobre la calidad de nuestras instituciones y las crisis que ha sufrido la Argentina en los últimos años. Para muchos sectores las tradiciones son fundamentales en cuanto a sostener la relevancia de las instituciones políticas. Esto es indiscutiblemente cierto, pero al ver el pasado político-institucional de nuestro país no se puede pensar que nuestra historia sea profusa en cuanto a ejemplos de estabilidad y desarrollo de un sistema de instituciones sólidas. Muy por el contrario, las tradiciones tienden a reforzar y hacer continuas una serie de desviaciones que están por fuera de las normas constitucionales y que adquieren como única sanción la costumbre y la situación de crisis permanentes.

De este modo, como venimos desarrollando a lo largo de este trabajo, la historia argentina, desde la adopción de la Ley Sáenz Peña en adelante, estuvo signada por una inestabilidad política recurrente que alternó, en primer término, ciclos civiles y militares, y luego procesos de convulsiones sociales graves y presidentes que no pueden cumplir su mandato. Como venimos señalando, el presidencialismo en la Argentina alterna ciclos de gran concentración de poder con otros de

vacío súbito de la capacidad de los gobiernos para el ejercicio de sus funciones.

La crítica al presidencialismo, como se hizo mención, se centra en aspectos morfológicos del mismo, en donde las posibilidades del gobierno dividido ponen de manifiesto eventuales circunstancias de bloqueos entre poderes. Hemos visto que, para el caso argentino, esta modalidad de crisis institucional no es en modo alguno relevante.

La crítica más atinada al sistema presidencial argentino, en virtud de sus crisis recurrentes, es la que refiere al mandato fijo del presidente y a la fuerte personalización del poder presidencial. Estas características, por sí mismas, pueden ser consideradas como disfuncionales en más de un aspecto.

Frente a contextos de crisis políticas el sistema presidencial no garantiza salidas constitucionales que doten al sistema de un gobierno legítimo y con el poder necesario como para enfrentar esa situación crítica y tomar las decisiones que se hagan necesarias: ante una situación comprometida el gobierno de transición sólo puede manejar situaciones en forma precaria.

Los presidentes suelen planificar sus políticas en el corto plazo. De este modo, por ejemplo, el manejo de la deuda pública, que tradicionalmente manejan los presidentes (aunque formalmente sea atribución del congreso), se hace en referencia a ciclos muy condicionados por tiempos políticos, elemento que contribuye a crisis recurrentes en los compromisos financieros del país. A su vez, la discrecionalidad para manejar el gasto público también lleva a ciclos en que el poder ejecutivo ajusta las erogaciones presupuestarias de acuerdo a los tiempos políticos-electorales. Esto lleva a que en muchos casos se desnaturalice la acción del estado en vista que obras públicas y gastos sociales suelen activarse apenas en función de una situación política ajena a los programas sociales.

La independencia que otorga el mandato fijo hace fácil la injerencia del poder ejecutivo sobre la constitución de otros poderes. En el

caso argentino es fácil mostrar la enorme intrusión que el mismo ha ejercido sobre el poder judicial. A su vez, es característica la tendencia del poder legislativo a delegar funciones propias sobre el presidente o su gabinete: la enorme concentración de funciones del poder ejecutivo hace del mismo el alfa y omega del sistema institucional, en donde se juega la suerte del gobierno. El resto de los poderes juega un rol expectante en los procesos de toma de decisiones, sin poner mayores obstáculos.

Los índices de popularidad de los presidentes suelen fluctuar en forma muy notoria. No hay otros poderes que compartan la responsabilidad, o doten de una legitimidad agregada, a la acción de un gobierno. La idea de actuar en forma sorpresiva e inconsulta es una práctica habitual en el presidencialismo argentino. Se sabe que es poco probable que las medidas adoptadas redunden, en el corto plazo, en consecuencias gravosas para el mismo. De este modo, los presidentes suelen generar una suerte de economía en las políticas que asumen: intercalar medidas muy impopulares y dañinas a un sector de la sociedad puede ser compensado con otras más positivas que equilibren su desempeño. En vista que los sistemas de control son débiles no hay un examen efectivo sobre cada decisión del gobierno, sino que se espera que se evalúe el período gubernamental en su totalidad, aumentando la posibilidad de arbitrariedades a través de algún sistema de compensaciones en la imagen pública.

Las situaciones de crisis y emergencia son funcionales a la concentración de atribuciones de los presidentes y su gobierno. En ese sentido, es común que, aun en épocas normales, el poder ejecutivo invoque circunstancias de excepción o razones de estado para incrementar sus facultades en áreas que le son ajenas. Esto es lo que nos lleva a denominar al sistema argentino como un presidencialismo en emergencia. Invocar circunstancias extraordinarias es un recurso regular de los ejecutivos con el fin de evitar el bloqueo de sus decisiones. Es interesante observar que esta cualidad es vista por analistas de la realidad

argentina en forma muy clara. Guillermo O'Donnell lo explicó así: "El problema es que al gobierno le conviene renovar la emergencia, o al menos renovar la sensación de emergencia. Esto está demostrado muy claramente, como una constante histórica, en las leyes de emergencia económica. Éste es a mi juicio el símbolo más claro, el punto en el que esta forma de entender el poder se manifiesta de manera más nítida".<sup>52</sup> El politólogo Hugo Quiroga, por su parte, coincidió: "La Argentina se ha convertido, desde 1989, en un país en emergencia permanente. En épocas de normalidad, no de crisis, se amplían las atribuciones del ejecutivo más allá de su regulada esfera de acción. A esta práctica de gobierno la denomino 'decisionismo democrático', ya que es decisionista y normativista a la vez. No lo es tanto por violar los derechos individuales como por negar que las decisiones políticas sólo adquieran carácter público en el parlamento. Hay un cambio en la base del poder de la democracia republicana. El ejecutivo se transforma en una autoridad legislativa delegada".<sup>53</sup>

Las crisis de gobierno en la Argentina presentaron características especiales que contribuyeron a hacerlas, en alguna medida, menos traumáticas. Las renuncias presidenciales no se dieron en el contexto de un conflicto entre oficialismo y oposición y sus dimisiones no fueron forzadas por una pugna de fuerzas políticas, ni compelidas por el Congreso. Además, los presidentes que dimitieron y sus partidos no promovieron acciones públicas para sostener al gobierno. Las renuncias se dieron en un contexto de agotamiento de los recursos políticos del poder ejecutivo. Si para las crisis de 1989 y de 2001 se puede presumir que la vía parlamentaria estaba bloqueada al momento de las renuncias (el ajuste fiscal en 1989 y el presupuesto 2001, respectivamente), ese bloqueo surgía fundamentalmente de la desconfianza generalizada sobre la eficacia de alguna política de salvataje.

52. Vease José Natanson, "Superpoderes y decretos en América latina" (*Página 12*, 9/7/2006).

53. Idem.

Así, los mecanismos de control horizontal se ven sustituidos por mecanismos de control social, que se expresan en formas de protestas violentas y movilizaciones sociales. La ineficacia de los sistemas de control institucional se verifica en que no hay una vía política que sea una alternativa a la crisis, sino que los quiebres se vuelven inexorables.

### **Desequilibrios macroeconómicos e inestabilidad crónica**

A lo largo de este trabajo hemos descrito dos grandes crisis políticas, que concluyeron con las renunciaciones de los presidentes, que tuvieron como base crisis económicas que animaron a las mismas.

Como vimos, para el caso del sistema presidencialista argentino, las autoridades políticas contaron con una suma de recursos extraordinarios para intentar paliar dichas crisis, en muchos casos vulnerando garantías constitucionales elementales, muchas de ellas sobre el derecho de propiedad de los ciudadanos, pero sin descontar otras de distinto alcance. Pero las crisis en muchos casos se profundizaron e hicieron que los gobiernos nacionales colapsaran, forzando la renuncia del presidente o que sentaran precedentes preocupantes en cuanto a la calidad de las instituciones políticas, jurídicas y económicas del país.

Acá se nos plantean algunas cuestiones de índole económica que parece necesario despejar en el marco de este trabajo. Si bien nuestro objetivo fue el de analizar la capacidad relativa del presidencialismo argentino, en sus intentos de conjurar las crisis que se le presentaron, cabe hacer un pequeño análisis de las causas que produjeron dichas crisis. Por lo que hemos analizado, las instituciones políticas y jurídicas no salieron fortalecidas de los procesos de crisis que vivió el país. Si bien los procesos de crisis fueron seguidos de períodos de fortalecimiento del poder ejecutivo, que incrementó sus atribuciones y su órbita de influencia, el resto de los poderes del estado siguieron el protagonismo de los presidentes y sus gabinetes, con un poder mermado y crecientemente secundario.

Ahora bien, cabe la pregunta sobre qué es posible esperar en materia de estabilidad económica, sabiendo, como ya señalamos, que las atribuciones del poder político guardan alguna autonomía con respecto al desarrollo de la economía: es decir, que aun en condiciones de estabilidad, la tendencia de los presidentes es a maximizar sus atribuciones, adquiriendo una independencia creciente de los sistemas de control propios del republicanismo son una constante.

Por fuera de estos datos, hay un elemento que es inherente a la Argentina, que la hace prácticamente un país único en su especie. Para observar esto, vamos a tomar el indicador de desarrollo económico más elemental y que es el que suele presentar un mayor grado de estabilidad en cualquier economía. Siguiendo a Gerchunoff y Ramos,<sup>54</sup> a partir de mediados de la década del 70 nuestro país ha mostrado variaciones asombrosas en su PIB. Estas fuertes variaciones han repercutido en los niveles de inversión y en la capacidad del país para acceder al mercado de capitales que financien su desarrollo. En forma consecuente, esta volatilidad ha generado problemas de empleo, de ingresos y de pobreza en vastos sectores de la población, modificando de manera sustancial la estructura social argentina.

En 1980 la Argentina tenía un PIB por habitante similar al de España, de U\$S 15.000 por año.<sup>55</sup> Luego del derrumbe de la denominada “tablita cambiaria” y la guerra de Malvinas, este mismo indicador cayó a unos 5.000 dólares anuales. La crisis hiperinflacionaria de fines de los años 80 llevó al producto bruto por habitante a una cifra apenas superior a los U\$S 3000, a esta altura ya era inferior al de muchos países latinoamericanos. El control de la inflación y el denominado programa de convertibilidad elevaron la cifra a un producto de U\$S 8.000, manteniendo este nivel durante casi una década. Luego de la crisis de la convertibilidad, en el año 2002, la cifra se reduce a un valor

54. GERCHUNOFF y RAMOS (2005).

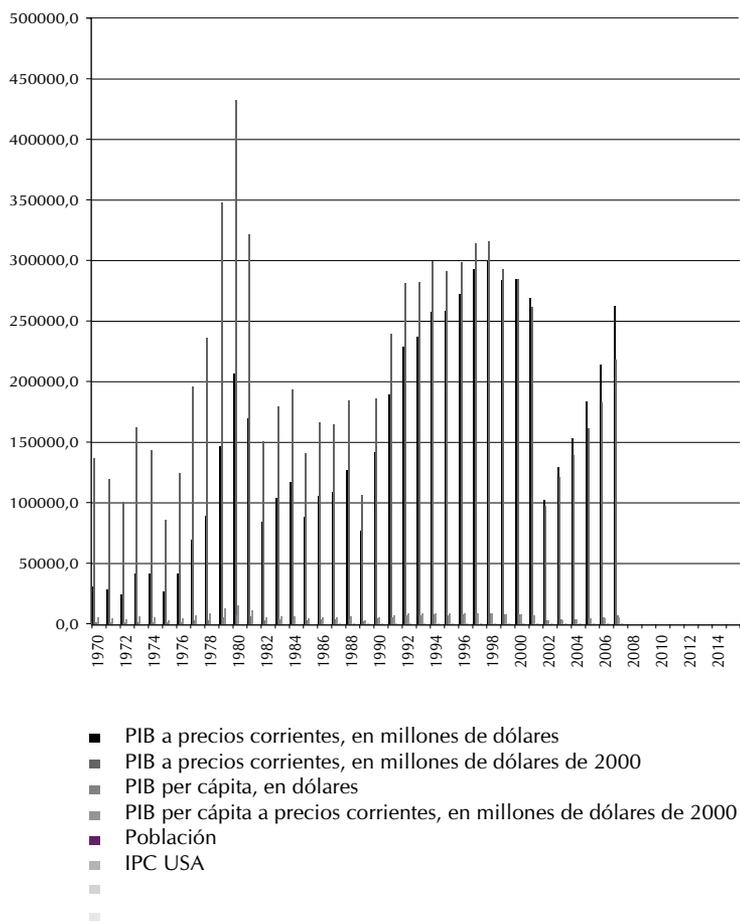
55. Se toma para esta referencia el valor del dólar para el año 2000.

algo inferior a los U\$S 3.000. A fines de 2004, debido a la sostenida recuperación, el valor se situaba en unos U\$S 4.000.

En una serie de treinta años, los autores encuentran dos características: a) El rango de variaciones es exorbitante y llega a alcanzar una relación de 5 a 1 en distintos lapsos del período. b) Dentro de la misma fase, además, es llamativa la ausencia de estabilidad o de variación moderada del indicador en cuestión.

Gráfico 1

Evolución del PIB per cápita en Argentina (1970-2007)



Fuente: Gerchunoff y Ramos en base a datos de la CEPAL, actualizado por los autores.

La ausencia de inversiones en el país suele ser el motivo más señalado en cuanto a la facilidad con que el país genera procesos inflacionarios profundos y tiene como único estímulo consistente el del

crecimiento de sus exportaciones para hacer crecer su economía. La ausencia llamativa de inversiones y la falta de financiamiento externo se vuelven más profundas y lejanas a medida que se profundizan las crisis políticas en el país y la calidad de sus instituciones se deteriora.

A su vez, la Argentina durante el período estudiado ha aumentado su deuda externa en forma extraordinaria, tal cual lo describimos en los apartados correspondientes a cada período. A fines de la década del 90 ya su capacidad de endeudamiento había superado cualquier tope posible, cuestión que desembocó en la crisis de 2001.

A partir de fines de los años 70, con la crisis de la deuda y la apertura económica de la dictadura, empezaron a aparecer determinadas características de pauperización en la población que no eran registradas por las variables de indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Sectores que habían crecido y tenido movilidad dentro de los grupos sociales “medios” decrecían en su nivel pero sin llegar a una situación de deterioro de las condiciones de infraestructura que tradicionalmente medía el NBI. Así, en los años 80, por iniciativa de la CEPAL se comienza a medir la pobreza en términos de los niveles de ingreso, tomando como referencia los ingresos y el valor de una canasta básica de alimentos. Los indicadores de pobreza han aumentado en forma dramática desde los años 70. Para el año 1982 los indicadores fijaban un nivel de pobreza del 26% de los hogares. Desde 1983 y hasta 1987 el valor bajó a la mitad, al 13%, oscilando en el período con valores máximos del 16%. Durante la década del 90 los valores variaron entre 32% y un 18% en 1994. A partir de 1995 y hasta 1999 los hogares argentinos en condición de pobreza llegaron a sumar un 28%. La crisis de 2001 llevó estos valores a niveles superiores al 50%.

Estas oscilaciones hicieron que la cantidad de sectores con altos niveles de vulnerabilidad aumenten en forma sustancial, dejando consecuencias sociales irreversibles. La cantidad de demandas sobre el sector estatal son crecientes y los recursos con los que debe disponer el estado para satisfacerlos también se incrementan. Las consecuencias de

la inestabilidad creciente es que hay sectores que sufren las consecuencias a largo plazo, en vista que reconstruir los niveles de escolaridad, empleo, salud, etc., insume crecientes recursos y esfuerzos.

Esto hace que los ciclos económicos conviertan al país en altamente propenso a crisis recurrentes. Sólo en un esquema de muy altos valores de sus exportaciones se han encontrado equilibrios satisfactorios para condiciones sociales que se degradan en forma creciente.

De este modo, el presidencialismo argentino no deja de recrear ciclos que alternan momentos de liderazgo personalista con períodos de vacío de poder absoluto y, en algunos casos, terminales. Las crisis económicas sirven de excusa y son un marco necesario a esta forma pendular de acumulación y vacío.

### ¿La alternativa de un gobierno parlamentario?

La doble instancia de legitimidad en el presidencialismo argentino se ha resuelto siempre a favor del poder ejecutivo. El Parlamento en ningún caso fue un contrapeso posible a los desbordes de los presidentes. El ámbito de autonomía presidencial es vasto y excede cualquier límite; el destino del gobierno se juega siempre en virtud de sus resultados, sin instancias de control que puedan intervenir en el destino del mismo. Los resultados sólo se contrastan en instancias electorales o, lo que es más grave, en estallidos sociales generalizados.

Los niveles de discrecionalidad con los que cuenta un presidente en la Argentina no pueden ser comparados con los de ningún gobernante de una democracia estable. A diferencia de otras naciones de la región, el Congreso argentino no ha tenido iniciativas de remover a un presidente, aun ante flagrantes hechos de corrupción de los gobiernos y sus funcionarios. Además, el Parlamento elude el ejercicio de sus propias atribuciones, delegando en el ejecutivo distintos tipos de

capacidades. Esto puede darse tanto en situaciones críticas como en otras ordinarias.<sup>56</sup>

La sugerencia sobre un cambio de sistema político, hacia uno de tipo parlamentario se remonta a los inicios de nuestro actual ciclo democrático. El primer trabajo de Juan Linz al respecto tuvo un impacto fundamental en la discusión sobre dicho tema. En aquel momento, sin haber vivido todos los momentos críticos que se han descrito a lo largo de este trabajo, las disfunciones propias del presidencialismo ya eran un motivo de preocupación. Los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia se orientaron en intentar indagar alternativas que morigeren las características de los que ha sido un hecho constante. A partir de aquel momento se han sucedido múltiples instancias que analizaron aspectos referidos a la reforma institucional. La constitución de 1994 incluyó muchos elementos que se señalaban como aportes a una mejor calidad institucional.

Hay dos sentidos en los que se elogian los sistemas parlamentarios. El primero es que rompen con el esquema de mandatos fijos, pues crean una alternativa flexible de remover al jefe de gobierno, sin que ésta sea una instancia traumática y mayor en un sistema democrático. Pero considero que hay un segundo elemento que tiene un peso relativo más importante: el ámbito en donde se formulan las políticas tiene un lazo estrecho con el Parlamento, que es el órgano de gobierno permanente. Esto puede contribuir a morigerar un mal que es característico del presidencialismo argentino: romper con la determinación que generan los ciclos presidenciales sobre las políticas públicas. Buena parte de las crisis económicas que son recurrentes en la Argentina provienen de la alternancia de modelos contradictorios que son característicos.<sup>57</sup>

56. En el momento actual, la capacidad de reasignar partidas presupuestarias por parte del ejecutivo se ha convertido en un proceso ordinario, vulnerando lo que determina, en aspectos genéricos, la ley de presupuesto.

57. GERCHUNOFF y LLACH (2007), GERCHUNOFF y RAMOS (2005).

Por otro lado, y ésta es una característica que parece muy importante, los sistemas parlamentarios tienden a institucionalizar los partidos políticos en vista que los establece como los organismos básicos de la acción política. Por su lado, puede albergar distintos modelos sistemas de partidos.<sup>58</sup>

Como se explica en los modelos descriptivos de los sistemas parlamentarios, el personal que conforma el gabinete del gobierno casi siempre surge del Parlamento, siendo normalmente las figuras más destacadas del partido o de los partidos que tienen la mayoría. Este aspecto parece tener mucha importancia, en vista que le da al gabinete de ministros una entidad especialmente significativa. Desde el punto de vista teórico se puede decir que tales esquemas redundan en atenuar los fuertes personalismos, característicos de los sistemas presidenciales. En la realidad se observa que, si bien los niveles de control parlamentario son, efectivamente, más sólidos, dicho sistema no ha obstruido liderazgos personales fuertes. Figuras tales como Konrad Adenauer, Alcide De Gásperi, Winston Churchill, Felipe González, Helmut Kohl, Margaret Thatcher o Golda Meir, son ejemplos de lo afirmado. En muchas y muy variadas circunstancias se puede pensar que el surgimiento de personalidades políticas fuertes pueda inducir a desequilibrios dentro del sistema institucional. Lo que vale remarcar es que: primero, dichos desequilibrios tengan un margen acotado de expansión, y segundo, el predominio de dichas personalidades sea un suceso esporádico y excepcional y no la regla en base a la cual funciona el sistema. Pero por fuera de los liderazgos personales, los gobiernos parlamentarios multiplican las ópticas y la cantidad de políticos involucrados en las cuestiones de gobierno. Mientras que los partidos o las coaliciones gobernantes ejercen la gestión de gobierno y se preocupan

58. URBANI (1985), EASTON (19779), ALMOND y POWELL (1972), BLONDEL (1981), MORLINO (1985), PASQUINO (2004), SARTORI (1994a), LIJPHART (1990) LIJPHART (1987), SARTORI (1992), DUVERGER (1981), LINZ (1990), HOROWITZ, LINZ y LIPSET (1990).

por su estabilidad en el mismo, los opositores pueden mantener un nivel de control estricto sobre un amplio espectro de atribuciones parlamentarias, que en el caso argentino fueron absorbidas por el poder ejecutivo. A su vez, se sabe, los partidos opositores pueden llegar a ser oficialismo en plazos inmediatos y esto puede generar situaciones de mayor responsabilidad y control en el diseño de políticas a largo plazo.

Scott Mainwaring y Matthew Shugart<sup>59</sup> han argumentado en contra de los elogios a los sistemas parlamentarios. Los autores sostienen que el modelo parlamentario de Westminster produce efectos similares al “todo o nada” que establece Juan Linz (*winners takes all*) como característica relevante del presidencialismo. Aquí entendemos que los autores incurren en un error de evaluación de los sistemas políticos. El carácter mayoritario del sistema inglés está dado por su sistema electoral y no por su tipo de gobierno. Para el caso del Reino Unido, la normativa legal referente a las elecciones parlamentarias está recogida básicamente en la *Representation of the People Act* de 1948, modificada varias veces (1969, 1977, 1978, 1980, 1983). Resumidamente, el sistema electoral británico es un sistema mayoritario simple, que elige a sus parlamentarios a una sola vuelta en la que resulta elegido el candidato que logra mayor número de votos, con independencia de la cifra real de éstos; en el caso de que dos candidatos quedasen empatados se recurre al sorteo para decidir quién resulta elegido. Podemos decir, sin temor a equivocarnos que, de contar con un sistema proporcional para este tipo de elecciones, la configuración de la Cámara de los Comunes sería sustancialmente distinta, en vista que haría relevantes la suma de los votos que la segunda fuerza tiene en cada distrito y adquiriría valor la dimensión cuantitativa de los electores de cada distrito. En vista de este mecanismo sería menos importante la cantidad de distritos en los que un partido triunfa, sino que adquiriría mayor relevancia los distritos más densamente poblados, sobre aquéllos que no lo son.

59. MAINWARING, SHUGART, LINZ (1997).

De esta manera la conformación de las fuerzas políticas estaría más en sintonía con las mayoría electorales de cada nación, antes que el peso relativo de la competencia en cada distrito en particular. El sistema del Reino Unido es así fuertemente mayoritario, claro está, como ya lo pusieron de manifiesto varios trabajos de Arendt Lijphart.

Este sistema es pieza fundamental en la tradicional correlación de fuerzas políticas en Gran Bretaña, caracterizada por un sistema bipartidista, bastante estable.

Las tensiones entre parlamento y gobierno no sólo provienen del diseño constitucional, sino que se consolidan en prácticas consuetudinarias que son muy difíciles de modificar si no es ante un poder ejecutivo extremadamente débil, lo que también supondría problemas de gobierno. Frente a estas cuestiones es preciso apuntar que la vinculación en el presidencialismo de estos mecanismos de control político parlamentario ha encontrado diversos problemas institucionales y fácticos. Un primer problema institucional estriba en que el presidencialismo descansa sobre presupuestos distintos a los del parlamentarismo y tales presupuestos dificultan el funcionamiento de los mecanismos de control. En el presidencialismo el presidente tiene una legitimidad democrática directa, que no depende de la confianza del Parlamento. Asimismo, sólo es responsable ante el pueblo, que en ningún caso puede ejercer un control sobre el programa de gobierno, al paso que en el parlamentarismo el gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento por el cumplimiento de su programa de gobierno. De lo anterior se desprende que en el presidencialismo el poder legislativo no tiene una ascendencia sobre el ejecutivo, como sí ocurre en el régimen parlamentario. Finalmente, mientras que en aquel régimen el presidente es inamovible dentro de su período fijo, en el parlamentarismo puede ser removido cuando la relación entre el gobierno y el legislativo se encuentre en crisis.

En el sistema presidencial argentino las elecciones parlamentarias sólo sirven para potenciar o morigerar el poder del ejecutivo. El Par-

lamento supone ciclos políticos distintos a los del ejecutivo y debería ser allí donde se establezcan políticas que vayan por fuera del ciclo presidencial.

## El sistema de partidos en la Argentina

Existe una vertiente, dentro de los estudios institucionales, en donde se sostiene que los problemas característicos de los sistemas presidencialistas no residen tanto en su diseño y atribuciones, sino en el tipo de sistema de partidos que los sostienen.<sup>60</sup> En función de estos parámetros hay quienes apuntan a que los sistemas bipartidistas son un sustento ideal a los presidencialismos. Estos elogios a los sistemas de dos partidos efectivos suelen cimentarse en el funcionamiento del presidencialismo norteamericano, en el modelo parlamentario de Westminster y en el largo período democrático de Venezuela hasta el quiebre del funcionamiento bipartidista (AD-COPEI). Otros autores argumentan que existen casos de gobiernos de coalición exitosos en la región<sup>61</sup> (Uruguay y Brasil suelen ser los más citados). Se puede decir que, como enfoques contradictorios, unos y otros se neutralizan. Volvemos a pensar que el régimen presidencialista en la Argentina funcionó en condiciones de inestabilidad en las cuales los sistemas de partidos no incidieron en forma determinante. Sí apuntamos que es efectivamente peligrosa la visión de que es posible el gobierno sin partidos, hecho que incidió en la crisis de 2001, ya descrita a lo largo del trabajo.

Existe una serie de autores que entienden que los sistemas presidenciales pueden ser una fórmula exitosa en los países de América Latina y para la Argentina en particular. Para el caso concreto de nuestro país, no hemos encontrado referencia empírica alguna que refrende

60. JONES (1995a), MAINWARING (1993).

61. LANZARO (2002), CHASQUETI (2000).

dicha afirmación. También hay autores que entienden que los gobiernos parlamentarios poseen cualidades superiores en cuanto al logro de mejores estándares de estabilidad: también carecemos de evidencias empíricas que acrediten ese supuesto, porque sencillamente no hay casos recientes para su estudio. Lo que sí es cierto es que los formatos presidenciales son una fórmula altamente disfuncional a nuestro sistema de instituciones. Las ventajas relativas de un sistema parlamentario sólo pueden derivar sobre la base de un análisis de su diseño funcional, en vista que se carecen de datos empíricos que permitan resaltar su mejor eficacia.

Es cierto que los países de la región han padecido múltiples crisis económicas y políticas y que, cada sociedad, a su modo, pudo sortearlas de manera más o menos traumática. Pero lo que no se nos debe escapar es que estas crisis han dejado una huella dentro del sistema de instituciones políticas, lo que hace posible que las crisis políticas se vuelvan recurrentes y endémicas. La estabilidad de los gobiernos es un factor de una importancia elemental en cuanto al logro de objetivos colectivos de una sociedad.

## Crisis y presidencialismo

A lo largo de este trabajo hemos intentado revisar las crisis políticas acaecidas en el país en los últimos 20 años. Intentamos relevar los antecedentes y las referencias normativas e institucionales en el marco de las cuales se produjo una larga sucesión de crisis económicas y sociales y las formas que se utilizaron para intentar superar las mismas.

De nuestros estudios surge que el origen de las crisis que azotaron a la Argentina en el último cuarto de siglo no encuentra sus causas estrictas dentro del sistema institucional (más concretamente en la forma específica de gobierno dividido). A su vez se entiende que, sin ser su origen el presidencialismo, en lo que hace al esquema de doble

legitimidad que le es propio, la forma de gestión de dichas crisis posee algunas constantes dignas de resaltar:

- La forma de procesar las crisis sirvieron de justificación a una ampliación creciente de las atribuciones de los presidentes.
- Esas mayores atribuciones del presidente a veces se ejercen por vía de la delegación de atribuciones por parte del Congreso y en otras se ejerce de facto, a través de decretos de necesidad y urgencia del poder ejecutivo.
- En el ejercicio de sus atribuciones, en el contexto de emergencias por crisis graves, las medidas presidenciales violan con facilidad derechos constitucionales, sin que las barreras jurídicas sean un impedimento efectivo a las acciones del presidente.
- De fracasar los programas de emergencia establecidos por el poder ejecutivo, surge un nuevo estado de emergencia, más profundo, que habilita a un nuevo ciclo de aumento de las atribuciones presidenciales.
- La sucesión de crisis no sólo desgastó a las figuras presidenciales sino a todo el sistema institucional. Así, ante el retiro anticipado del presidente, debe resolverse por vía de un Congreso que carece de confianza y –más concretamente– de los gobernadores de estados provinciales, quienes son la vía más eficiente para llegar a acuerdos y disciplinar a los legisladores.
- Las sucesivas crisis económicas y el deterioro de la situación social de la población incrementa la fragilidad de las instituciones, porque los márgenes para un deterioro relativo de los habitantes se ha vuelto mínimo. Sin un crecimiento económico constante, las

condiciones de gobernabilidad se deterioran irremediabilmente y en forma grave en un período de tiempo sumamente corto.

- El sistema presidencial, sus extendidas atribuciones y sus crisis recurrentes, conspiran contra la continuidad de las políticas de gobierno; esto hace que las probabilidades de nuevos escenarios de crisis se hagan más probables.

- El presidencialismo argentino, con su actual sistema de partidos, hace dificultoso el procesamiento de crisis por renuncia de un presidente en ejercicio. En situaciones críticas el peronismo puede responder generando múltiples liderazgos (Vg. coaliciones de gobernadores de provincias pequeñas y varios liderazgos por parte de gobernadores de provincias grandes). El espacio no peronista muestra desde 1989 una tendencia a una fragmentación variable, pero aun así muy considerable.

**MOVIMIENTOS SOCIALES Y ESCENARIO POLITICO:  
LAS NUEVAS**

**INFLEXIONES DEL PARADIGMA NEOLIBERAL EN AMERICA LATINA**

Maristella Svampa <sup>1</sup>

Observatorio Social de América Latina- CLACSO

Julio de 2007

La problemática actual de los movimientos sociales latinoamericanos es sumamente compleja y cargada de grandes ambivalencias. Por un lado, los cambios del escenario político regional registrados en los últimos años, a partir del quiebre del consenso neoliberal, permiten pensar nuevas alternativas emancipatorias, más allá de las fuertes diferencias nacionales, así como de la complicada relación movimientos sociales-nuevos gobiernos de izquierda o centro-izquierda. Por otro lado, el continente atraviesa nuevos peligros, que anuncian la profundización del paradigma neoliberal, a través de la generalización de un modelo extractivo-exportador, acompañado éste por la acentuación de la criminalización de la protesta social, la tendencia al cierre del espacio público en nombre de la seguridad ciudadana, así como por la militarización de los territorios, la firma de tratados de liberalización comercial (TLC) y, recientemente, la aprobación de leyes antiterroristas en varios países del continente (Argentina, El Salvador, Paraguay).

A partir del año 2000, desde el Observatorio Social de América Latina de Clacso, se ha venido realizando un monitoreo de dichas cuestiones, con vistas a la elaboración de un informe latinoamericano, cuyos lineamientos generales y primeros resultados nos interesaría presentar.

---

<sup>1</sup> Coordinadora del Osal-Clacso, profesora de la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigadora del Conicet (Argentina). Versión presentada en la VI Cumbre del Parlamento Latinoamericano, Caracas, 31 de julio-4 de agosto de 2007

Antes de ello, nos interesaría plantear algunas consideraciones generales sobre el estado de las luchas sociales en nuestro continente y las dimensiones de los movimientos sociales.

## **Parte I: Consideraciones generales**

### **a) El pasaje a la gran asimetría y las dimensiones de los movimientos sociales**

El tránsito a la globalización neoliberal, a través de las reformas llamadas "estructurales", significó en América Latina tanto la acentuación de las desigualdades preexistentes como la emergencia de nuevas brechas políticas, económicas, sociales y culturales. Este proceso de redistribución del poder social condujo a un nuevo escenario, caracterizado por *la gran asimetría de fuerzas*, visible por una lado, en la fragmentación y la pérdida de poder de los sectores populares y amplias franjas de las clases medias; y, por otro lado, en la concentración política y económica en las elites de poder internacionalizado.

Cierto es que dicho proceso de reconfiguración social estuvo lejos de ser lineal o de registrar una secuencia única. Así, muchos de los cambios en el orden económico arrancaron durante la década del setenta; las transformaciones operadas en la estructura social comenzaron a tornarse visibles en los 80, durante la llamada "década perdida", que culminó en fuertes episodios hiperinflacionarios y abrió la puerta a la implementación de las reformas neoliberales de los '90. Dicho proceso, registrado a lo largo de los últimos 30 años, desembocó entonces en una modificación de las relaciones de clase, lo cual repercutió enormemente en el modo en cómo cada grupo social se autorepresenta, se piensa y figura su destino social dentro de la sociedad.

Es en este contexto de gran asimetría que surgieron y se desarrollaron las luchas de los movimientos sociales en los '90, caracterizados por una acción defensiva y un marcado discurso anti-neoliberal. Sin embargo, los movimientos sociales han revelado ser algo más que una respuesta meramente defensiva, frente los cambios en la correlación de fuerzas sociales y las fuertes transformaciones de sus condiciones de vida y reproducción. En realidad, con todas sus complejidades y matices nacionales, los movimientos sociales latinoamericanos han venido desarrollando una dimensión más

proactiva, que abre la posibilidad de pensar nuevas alternativas emancipatorias a partir de la defensa y promoción de la vida y la diversidad.

Podríamos resumir, aunque sea de manera esquemática, las principales dimensiones de los movimientos sociales en América Latina.<sup>2</sup>

1- *El anclaje territorial*: en un sentido amplio, tanto en los movimientos urbanos como rurales, el territorio aparece como un espacio de resistencia y también, progresivamente, como un lugar de resignificación y creación de nuevas relaciones sociales. Esta dimensión "material", muchas veces comprendida como *auto-organización comunitaria*, aparece como uno de los rasgos constitutivos de los movimientos sociales en América Latina, tanto de los movimientos campesinos, muchos de ellos de corte étnico, como de los movimientos socio-ambientales, y de los nuevos movimientos urbanos, que asocian su lucha a la satisfacción de las necesidades más elementales. En este sentido, el territorio aparece como el lugar privilegiado de disputa, no sólo a partir de la implementación de las nuevas políticas sociales diseñadas desde el poder con vistas al control y la contención de la pobreza, sino también a partir de las nuevas modalidades que adopta la lógica del capital en los espacios considerados estratégicos, en términos de recursos naturales. En fin, por encima de sus diferencias, los movimientos sociales latinoamericanos se constituyen como movimientos territoriales, a partir de una clara defensa y promoción de la vida y la diversidad, reuniendo en un solo haz comunidad, territorio y cultura.

2) La segunda dimensión fundamental de los movimientos sociales latinoamericanos es que éstos adoptan la *acción directa* no convencional y disruptiva, como herramienta de lucha generalizada. En este sentido, la centralidad que ha adquirido la acción directa está directamente ligada al contexto de las luchas, marcado por la gran asimetría de fuerzas. La primacía de la acción no-institucional pone de manifiesto la crisis y agotamiento de las mediaciones institucionales (partidos, sindicatos), en el marco de la nueva relación de fuerzas. En otras palabras, la acción directa no institucional aparece como la única herramienta eficaz de aquellos que no tienen poder, frente a los que tienen poder, en el actual contexto de la gran asimetría. Por último, necesario es decir que si la acción directa posee una gran fuerza interpelante, lo cual se revela en su poderosa capacidad destituyente, ésta no desemboca necesariamente en una acción instituyente.

---

<sup>2</sup> Retomamos la caracterización realizada en nuestro trabajo, « Algunos debates y dilemas de los movimientos sociales en América Latina », Buenos Aires, noviembre de 2006.

3) La tercera dimensión remite al desarrollo de formas de democracia directa: en la medida en que la política institucional devino cada vez más autorreferencial, más ligada a una democracia de tipo delegativa y decisionista, la acción colectiva no institucional se ha encaminado al desarrollo de formas de democracia directa. La democracia directa y la emergencia de nuevas estructuras de participación que tienen un fuerte carácter asambleario, se refleja en la tendencia a crear estructuras flexibles, no jerárquicas, proclives al horizontalismo y la profundización de la democracia. En este marco, cobra centralidad la forma *asamblea*, en sus diferentes niveles y expresiones, que recrea y potencia antiguas y nuevas formas de sociabilidad y resistencia, al tiempo que va diseñando un nuevo paradigma de la política concebido desde abajo.

4) La cuarta dimensión de los movimientos sociales es *la demanda de autonomía*, la cual atraviesa desde los pequeños colectivos culturales hasta las grandes estructuras territoriales u organizaciones de masas. La autonomía, en términos generales, aparece no sólo como un eje organizativo, sino también como un planteo estratégico, que remite tanto a la "autodeterminación" (dotarse de su propia ley), como a un horizonte más utópico, a saber, la creación de "mundos alternativos". En sus versiones extremas, este planteo desafía el pensamiento de izquierda más anclado en las visiones clásicas acerca del poder y de los modos de construcción contrahegemónica.

Asimismo, la demanda de autonomía da cuenta de una transformación importante en el proceso de construcción de las subjetividades políticas, como resultado de los cambios que ha habido en la sociedad contemporánea en las últimas décadas. Más aún, podríamos decir que la conjunción entre identidad territorial, acción directa, difusión de modelos asamblearios y demanda de autonomía, han ido configurando un nuevo *ethos militante*, esto es, un nuevo conjunto de orientaciones político e ideológicas que configuran la acción colectiva y se expresa a través de nuevos modelos de militancia: militantes sociales o territoriales, militantes socio-ambientales, activistas culturales, entre otros.

Es este conjunto de dimensiones las que atraviesan hoy en día a los nuevos movimientos sociales, por encima de sus diferencias nacionales y sectoriales, sea que hablemos de los movimientos indígenas (como el zapatismo), de movimientos territoriales urbanos (las organizaciones piqueteras en Argentina, la Fejuve en Bolivia, Los Sin Techo en Brasil) o rurales (el MST en Brasil), o los movimientos socio-

ambientales (movimientos anti-represa en Brasil, movimientos de resistencia campesino indígena en Perú y Ecuador, nuevas asambleas ciudadanas contra la minería a cielo abierto en Argentina y Chile), entre otros.

Por otro lado, resulta importante destacar la configuración de un "*nuevo internacionalismo*";<sup>3</sup> que va asomando en la arena mundial, de la mano de los movimientos sociales. Ciertamente, a partir de 1999, se han multiplicado los espacios de coordinación y foros sociales, que apuntan a la potenciación y convergencia de diferentes luchas contra la globalización neoliberal. Más allá de las diferencias ideológicas y sociales que caracterizan al heteróclito "movimientos de movimientos", desde Seattle hasta Génova, Porto Alegre y Nairobi hasta las jornadas globales contra la guerra en Irak, ha venido conformándose un discurso antisistémico, crítico respecto de la globalización neoliberal, que reconoce por lo menos tres elementos comunes: un cuestionamiento a las nuevas estructuras de dominación, surgidas de la transnacionalización de los capitales, que se expresa en la superación de las fronteras políticas, económicas y jurídicas (desbordando y cuestionando la soberanía del Estado nacional); el rechazo de la mercantilización creciente de las relaciones sociales, producto de la globalización; y la revalorización y defensa de la diversidad cultural.

El modo en cómo éstos principios son comprendidos en sí mismos y se articulan entre sí se halla indisolublemente ligado a las matrices ideológicas y a los estilos de construcción política de cada movimiento y/o organización social. Pero, de manera más específica, mientras que la defensa de la diversidad cultural ha sido y es un elemento cada vez más presente en todos los movimientos, por encima de las diferencias organizacionales y estratégicas, la forma en cómo están articulados los dos primeros elementos depende de otras consideraciones, en las que cobran relevancia tanto la caracterización de los contextos nacionales y regionales, así como aquellos referidos al tipo de actor social involucrado.

En nuestra región, a lo largo de los últimos años, estos nuevos espacios de coordinación "han estado signados particularmente por la evolución de los llamados acuerdos sobre liberalización comercial y especialmente frente a la iniciativa norteamericana de subsumir a los países de la región bajo un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estos procesos de resistencia que supusieron tanto la

---

<sup>3</sup> La expresión es de J. Seoane, E. Taddei y C. Algranati, en "Movimientos sociales y neoliberalismo en América Latina"; en Enciclopédia Contemporânea da América Latina, Compiladores Emir Sader, Ivana Jinkings, Carlos Eduardo Martins y Rodrigo Nobile, Brasil, Boitempo, 2006

constitución de espacios de coordinación a nivel regional (que agrupan a un amplio arco de movimientos, organizaciones sociales y ONGs) como el surgimiento de similares experiencias de convergencia a nivel nacional (por ejemplo las campañas nacionales contra el ALCA) resultan, en el marco continental y junto a la experiencia de los Foros Sociales y las movilizaciones contra la guerra, expresión y prolongación del movimiento altermundialista que emergió y se consolidó en la última década”.<sup>4</sup>

## **b) El cambio de escenario político**

Como señalamos más arriba, desde hace unos cinco años se ha venido configurando un nuevo escenario político regional, marcado por la crisis del consenso neoliberal y por la circulación de discursos antineoliberales y prácticas contestarias. Esta relegitimación de prácticas y discursos antineoliberales fue acompañada, en algunos casos, por la emergencia de nuevos gobiernos de izquierda o de centro-izquierda, que estimulan la posibilidad de pensar creativamente las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal, entre otros. Sin embargo, todo intento de homogeneización entre las diferentes experiencias nacionales implicaría caer en un fuerte reduccionismo, pues no son fácilmente homologables; antes bien, la relación entre liderazgos políticos, sistema político-partidario y formas de auto-organización social presentan, para cada caso, líneas de continuidad y de ruptura respecto de los moldes de dominación de la década anterior.

Por ello mismo, hablar de la crisis del consenso neoliberal no significa en absoluto afirmar que hemos entrado en la etapa del posneoliberalismo o hemos instalado ya una agenda postneoliberal. Ciertamente es que en países como Venezuela y Bolivia, con todas sus complejidades, los avances en la definición de una agenda postneoliberal son mucho mayores que en otros, en los cuáles los moldes de dominación neoliberal están mucho más presentes o señalan mayores continuidades, pese a la retórica antineoliberal reinante. Las transiciones siempre aparecen cargadas de ambivalencias, pero claro está, no todas las transiciones revelan la misma carga de elementos positivos y negativos.

---

<sup>4</sup> Ibidem.

En lo que respecta a la acción de los movimientos sociales este nuevo escenario transicional revela sin duda nuevos desafíos políticos, como por ejemplo, el de dotar de una acción instituyente a las demandas y acciones colectivas que, por lo general, suelen adoptar un formato y un alcance más bien destituyente. Los procesos de Asamblea Constituyente y el encaminamiento hacia la creación de Estados pluriculturales son, en este sentido, una ilustración cabal de una voluntad política refundacional en la cual tiende articularse la acción de los movimientos sociales contrahegemónicos y los nuevos gobiernos de izquierda. La apertura de nuevos espacios de participación democrática, a través de la articulación entre dispositivos de democracia directa y democracia representativa, constituyen otro ejemplo. Pues en definitiva de lo que se trata es de avizorar conjuntamente la salida del modelo neoliberal, lo cual supone, entre otras cosas, la potenciación de la participación popular en el nuevo espacio democrático.

Sin embargo, esta transición ambivalente debe ser comprendida también en el marco del nuevo esquema de poder global, en un escenario internacional caracterizado por la supremacía de los Estados Unidos y la llamada guerra contra el terrorismo, y por una escena regional que cuenta con la presencia activa y desmesurada de los capitales transnacionales. Así, los avances del gobierno estadounidense por reinstalar una nueva agenda político-económica en la región, post quiebre del consenso de Washington, de la mano de los TLC y las leyes antiterroristas, resultan más que inquietantes.

En este escenario transicional emergen nuevos núcleos de tensión, que ponen de relieve la potenciación de los obstáculos, visibles en la profundización de formas de control y disciplinamiento social, a través tanto de la criminalización de la protesta social y la tendencia al cierre del espacio público en nombre de la seguridad ciudadana, como de la tentativa de militarización de los espacios estratégicos y, en ciertos países, el avance de la legislación antiterrorista.

Por último, es necesario tener en cuenta que si el primer momento de la globalización neoliberal, en los 90, estuvo marcado por las privatizaciones y el ajuste fiscal, el segundo momento viene de la mano de la generalización de un modelo extractivo-exportador, que apunta a consolidar y ampliar aún más las brechas sociales entre los países del norte y del sur, en base al saqueo de los recursos naturales cada vez más escasos, la contaminación irreversible, la extensión del monocultivo y la consiguiente pérdida de biodiversidad. En fin, este modelo extractivo-exportador se traduce también en los megaproyectos de la cartera de IIRSA, lo cual va a contramano

de la visión acerca del desarrollo sostenible que reclaman las comunidades y movimientos sociales del continente, quienes lo consideran totalmente incompatible con la construcción de la Integración que busca la ciudadanía Sudamericana.<sup>5</sup>

Por todo ello no sorprende que el mapa actual de América Latina esté recorrido por diferentes luchas y movimientos sociales que plantean un cuestionamiento del actual régimen de dominación, las cuáles pueden ser agrupadas en dos tipos:

*I-Movilizaciones del sector público que ponen de relieve las fronteras de la precariedad.* Esto sucede, en especial, en el ámbito de la educación, de la salud y de los servicios públicos. Se trata de luchas sectoriales que por lo general orientan sus reclamos al Estado, pero que en el proceso mismo de movilización, tienden a universalizar sus demandas, al tiempo que plantean *una revalorización y reconstrucción de lo público*. Los ejemplos más ilustrativos en los últimos tiempos son las protestas docentes y las luchas estudiantiles que recorren gran parte de los países latinoamericanos (México, Perú, Argentina, Chile y Colombia, entre otros).

*II-Movilizaciones que ponen de relieve las fronteras de la exclusión:* Se trata de movilizaciones urbanas y rurales de carácter territorial, que puede incluir desde la demanda de infraestructura básica y trabajo, hasta la lucha contra el saqueo de los bienes naturales y la contaminación (movilizaciones campesinas, pueblos originarios, organizaciones de desocupados, de vendedores ambulantes, asambleas multisectoriales, entre otros). Son movilizaciones orientadas tanto al Estado como a sectores privados (grandes empresas transnacionales) que, en el proceso de lucha, tienden a ampliar su plataforma discursiva y representativa, incorporando temas como *el cuestionamiento a un modelo de desarrollo monocultural y destructivo, y la necesidad de la desmercantilización los bienes naturales*.

Un ejemplo ilustrativo de estas movilizaciones, en términos de acción instituyente, es sin duda la demanda de nacionalización de los recursos naturales y la propuesta de creación de Estado pluricultural, vía asamblea Constituyente, en Bolivia. Otro ejemplo representativo, en términos de luchas defensivas, son las acciones de resistencia contra la minería a cielo abierto, altamente contaminante, que adopta modalidades diferentes según los países, que abarcan desde Guatemala, Perú y Ecuador, hasta Chile y Argentina.

En suma, la transición es un espacio de geometría variable donde se entrecruzan y colisionan dos tendencias: por un lado, aquellas que señalan una ruptura con el modelo neoliberal (con todas sus complejidades y matices nacionales), por otro

---

<sup>5</sup> Entre otros, ver el documento de Cumbre de los Pueblos, Cochabamba, diciembre de 2006.

lado, aquellas que señalan la tentativa de reconstrucción de una gobernabilidad neoliberal, a través de la continuidad y profundización de esquemas de disciplinamiento (criminalización de las luchas, doctrina de seguridad ciudadana), así como la introducción de nuevas lógicas de dominación (imposición de un modelo extractivo-exportador y avances en la constitución de marcos legales supranacionales, que apuntan a la militarización del continente).

Veamos, aunque sea esquemáticamente algunos de los ejes centrales de esta tentativa de reconstrucción de la gobernabilidad neoliberal.

## **Parte II**

### **Los tres ejes de la gobernabilidad neoliberal: Criminalización de la protesta social, doctrina de seguridad ciudadana y tendencia a la militarización**

#### **a)-Represión y criminalización de la protesta social**

Por encima de sus diferencias nacionales, la implementación del modelo neoliberal en América Latina se tradujo en el aumento de las desigualdades, la concentración económica y la exclusión de vastos sectores de la población. A lo largo de los '90, la puesta en marcha de este modelo excluyente se sostuvo sobre cinco ejes fundamentales: en primer lugar, las políticas neoliberales conllevaron una reformulación de la intervención del Estado sobre la sociedad, a partir del deterioro *de los servicios públicos estatales y la privatización de los bienes básicos*, lo cual profundizó la crisis en la educación, la salud y la seguridad pública. En segundo lugar, la política de privatización conllevó una crisis y desmantelamiento de las industrias nacionales, y finalmente condujo a la *reprimarización de la economía*, a través de la expansión de enclaves de exportación, desconectados de la comunidad local. En tercer lugar, la política de desregulación laboral se tradujo por la multiplicación de la informalidad y la consolidación de un modelo de flexibilización laboral, que amplió enormemente las *fronteras de la precariedad* en América Latina. En cuarto lugar, frente a la ampliación de *las fronteras de la exclusión*, el Estado fue desarrollando *estrategias de contención de la pobreza*, por la vía de la distribución de ayuda social (asistencia alimentaria, programas sociales) a las poblaciones afectadas y movilizadas. Por último, el Estado se encaminó hacia el *reforzamiento del sistema represivo*

*institucional*, apuntando al control de las poblaciones pobres y a la represión y criminalización del conflicto social.

En la actualidad, la nueva inflexión del capital marca el (re)descubrimiento e interés en América Latina, como continente rico en materias primas minerales y vegetales, agua y biodiversidad. Por ello, la nueva etapa consiste en la generalización de un *modelo de producción extractivo-exportadora* que se traduce en el saqueo y la contaminación de los bienes naturales en todas las modalidades que esta asume, desde la minería a cielo abierto a la industria foresto-celulósica, desde los monocultivos transgénicos (soja y agrocombustibles) hasta la construcción de mega represas.

En este sentido, en tanto dispositivo de control social, la criminalización de la protesta social ha sido -y continúa siendo- una de las variables configuradoras de la política neoliberal en América Latina. El cuestionamiento de la libertad de manifestación y expresión, frente a la conculcación de derechos, y la asimilación de la protesta social al delito, se ha venido expresando en un sostenido avance del proceso de judicialización de los conflictos, visible en la ampliación, multiplicación y forzamiento de las figuras penales, en el número de encarcelamientos y procesamientos a dirigentes y militantes sociales y sindicales, en la estigmatización mediática y social de las poblaciones y grupos movilizados (que apunta a la deslegitimación de los reclamos frente a la sociedad) y, por último, en el incremento de las fuerzas represivas y la creación especial de cuerpos de élite, orientados a la represión de la protesta social.

Por otro lado, existe una relación directa entre economías de enclave y deterioro de derechos civiles. Así, la profundización del modelo extractivo-exportador se expresa también en una exacerbación de las asimetrías propias de la dinámica entre lo local (sostenido por comunidades originarias, por asambleas multisectoriales y, en algunos países, por las organizaciones religiosas) y lo global (las empresas multinacionales, avaladas por el poder regional y nacional). Como consecuencia de ello, la creciente territorialización de los conflictos ha derivado tanto en el desplazamiento de comunidades originarias y campesinas como en una mayor persecución de dirigentes y militantes sociales, en un marco de militarización creciente y de fuertes salidas represivas.

## **b) La doctrina de Seguridad Ciudadana:**

### **La multiplicación de dispositivos institucionales de criminalización de la pobreza y la tendencia al cierre del espacio público<sup>6</sup>**

En los últimos veinte años, la multiplicación de las desigualdades sociales ha generado nuevas modalidades de relación con el otro. Así, en un marco de polarización y fragmentación social, el aumento de las distancias sociales dio paso a nuevas representaciones sociales gestadas en función del miedo al otro. Tal es así, que el "miedo al otro" se ha erigido como principio rector de las interacciones sociales (PNUD, 1998).<sup>7</sup> Como afirma M. Emilia Tijoux, "el temor recorre las ciudades modificando tanto las políticas de Estado como el rostro de la sociedad". Las denuncias sobre actos de «violencia urbana» se multiplican, lo cual moviliza los servicios policiales en torno a una intensa vigilancia de los sectores populares, a la vez que se observa una creciente represión de la venta ambulante, los actos molestos y considerados "desviados" de los jóvenes, y la presencia de niños en las calles.<sup>8</sup>

Como hemos dicho, en este contexto de grandes transformaciones sociales, que tiene como consecuencia el aumento descomunal de las desigualdades y un incremento de la pobreza, el Estado ha venido fortaleciendo el sistema represivo institucional. Surge así un "Estado de seguridad" y, en el límite, un "Estado penal", que apunta la criminalización de la pobreza. En el marco del Estado penal, todo pobre es considerado un delincuente potencial, lo cual se operativiza a través de las instituciones policiales. Más aún, la figura de la peligrosidad social tiende a concentrarse en los jóvenes pobres, habitantes de barrios marginales, los cuales son considerados en el límite como la "población sobrante", en el marco de una sociedad excluyente.

En los últimos años, en diferentes países de América Latina, las marchas convocadas en demanda de seguridad, conllevaron una inflexión importante de la

---

<sup>6</sup> Retomamos aquí algunos desarrollos que elaboramos para al Informe de Alerta Argentina, sobre la situación de los derechos humanos en ese país, Buenos Aires, Editorial Tierra del Sur, julio de 2006. Asimismo, el texto está disponible en el sitio [www.maristellasvampa.net/derechoshumanos/shtml](http://www.maristellasvampa.net/derechoshumanos/shtml)

<sup>7</sup> Citado en Ramos, Marcela y Guzmán, Juan A. (2000). *La Guerra y la Paz Ciudadana*. Santiago: LOM, 217 p.

<sup>8</sup> M.Emilia Tijoux, "Cárceles para la *tolerancia cero*: clausura de pobres y seguridad de ciudadanos, en *Ultima década*, marzo, número 16, Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas, Viña del Mar, Chile, pp.181-194, 2002.

política de Estado, visible en la promulgación de leyes de "mano dura". Esto sucedió en países como Argentina, Paraguay, México, Honduras, entre otros. Dichos movimientos por la "seguridad ciudadana" suelen ser portadores de una concepción netamente represiva de la seguridad, en desmedro de una visión más integral. Lo cierto es que estas marchas generaron una rápida respuesta de parte del poder político, a través del endurecimiento de la legislación penal y de programas de seguridad, que disponen una mayor presencia policial en la vía pública. Asimismo, esta nueva y masiva interpelación al Estado como responsable de la situación de inseguridad, apoyada e impulsada por los grandes medios de comunicación, profundizó la selectividad del sistema penal, es decir, el hecho de que son los pobres quienes hoy llenan las cárceles, al tiempo que ha tendido a englobar y diluir peligrosamente las fronteras entre el delito y la protesta social.

El avance de dicha política de selectividad penal aparece ilustrado por la tendencia a la militarización de los barrios carenciados. Esta nueva escalada de la criminalización, naturaliza la asociación entre "pobreza" y "delito", a través de la categorización de las poblaciones pobres como "clases peligrosas," distinguiéndolas del resto de la sociedad y señalando sus núcleos habitacionales como mera fuente del delito. Sin embargo, esta correlación que se establece entre "inseguridad," "delito" y "pobreza," pone de manifiesto la emergencia de nuevas fronteras políticas y jurídicas y con ello, abre abre las puertas a la posibilidad de que, en nombre de la conservación del orden social, se instituyan zonas despojadas de derecho -zonas de no derecho o "estados de excepción", según la conceptualización de Agamben<sup>9</sup> -en donde la autoestima y el respeto colectivo no cuentan, y en donde vuelve a primar una pura lógica de acción policial y la violación de los derechos más elementales.<sup>10</sup>

Por último, es necesario tener en cuenta que este proceso de impugnación de los excluidos forma parte de la "nueva geografía de la centralidad y la marginalidad"<sup>11</sup>, en la cual las ciudades aparecen concentrando gran parte del poder corporativo global, al tiempo que también concentran la demanda de los sectores más desfavorecidos. En este sentido, la figura de las "clases peligrosas" recorre gran parte de los países latinoamericanos, cristalizada en la imagen de la "invasión" de los pobres y excluidos, que descienden de los cerros o vienen de los suburbios, para "cercar" o "sitiar" el centro político y económico de la ciudad. Más aún, las revueltas urbanas de las últimas

---

<sup>9</sup> G.Agamben, *El Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.

<sup>10</sup> R.Gargarella y M.Svampa "Las fronteras del derecho", en *Página 12*, 01/02/2003.

<sup>11</sup> S.Sassen, *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

décadas y la visibilidad persistente que han adquirido los sectores excluidos en el centro de las ciudades, vuelven a traer al presente estas imágenes fantasmáticas. Así, por ejemplo, en Bolivia, la imagen del cerco indígena a la metrópoli mestizo-criolla, remite a la época de Tupac Katari (1781), cuyo recuerdo comparten las elites urbanas de los barrios ricos del sur de La Paz. Esa misma imagen fue actualizada en las grandes movilizaciones de 2000 y muy especialmente en las insurrecciones de 2003 y 2005. Lo mismo ha ocurrido en países como el Ecuador, en Venezuela y en la Argentina (con las organizaciones piqueteras opositoras al gobierno actual).

En suma, la reelaboración de la figura de las "clases peligrosas", como representación social que evoca, en su asociación con un discurso del orden, el peligro de la disolución de los lazos sociales, constituye una respuesta al proceso de ascenso e irrupción de lo plebeyo en el espacio público, principalmente, a través de la ocupación de los espacios nacionales de la política. Es sin duda esta presencia inquietante de los excluidos en el centro de las ciudades lo que ha provocado la multiplicación de los prejuicios clasistas y racistas en las clases medias y los sectores de poder.

En el cruce de estas asimetrías y procesos de segregación, y en función de su propia tradición cultural y política, cada país va reelaborando, potenciando o reactivando ciertas representaciones y estereotipos negativos relativos a los excluidos.

### **c) El avance de la militarización en América Latina**

Los intentos de profundizar las políticas neoliberales han tendido a la creciente militarización de las relaciones sociales en un proceso que ha sido bautizado como "neoliberalismo de guerra" (la expresión es de P. González Casanova) o "neoliberalismo armado".<sup>12</sup>

En este marco, tanto los movimientos sociales como las diferentes organizaciones de derechos humanos han venido denunciando la fuerte militarización del continente, a partir de la implantación de bases militares norteamericanas en diferentes países latinoamericanos, de las operaciones militares camufladas de asistencia social y de gestiones de paz, las fronteras militarizadas, los ejercicios militares conjuntos, el adiestramiento y las transferencia militares y policiales a fuerzas de seguridad y ejército en la región, y la firma de convenios que garantizan inmunidad

---

<sup>12</sup> "Movimientos sociales y democracia en América Latina frente al "neoliberalismo de guerra"; J. Seoane y María José Nacci, 2005

al ejército estadounidense, así como la aparición de fuerzas paramilitares en el control de áreas urbanas y rurales bajo el pretexto de la seguridad pública. Asimismo, el neoliberalismo armado se expresa también en el avance de leyes antiterroristas, promulgadas bajo la presión directa de Estados Unidos, como ya ha sucedido en El Salvador, en Argentina y en Paraguay. La amplia funcionalidad de este dispositivo represivo puede observarse claramente en el caso de El Salvador, donde los detenidos en acciones de protesta son juzgados bajo la ley antiterrorista.

En este contexto internacional de militarización y guerra contra el terrorismo, es necesario señalar también la institución cada vez más frecuente de un "estado de excepción", durante las giras de G.W.Bush por diferentes países de América Latina. Esto sucedió en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, durante la cumbre de las Américas, en noviembre de 2005, donde los propios residentes fueron despojados de sus derechos civiles y tratados como "sospechosos", presos de un inédito dispositivo de seguridad (la llamada "zona de exclusión", que rodeaba el lugar donde se llevaría a cabo la cumbre). La cuestión se reprodujo más recientemente en las sucesivas visitas de Bush a países latinoamericanos, como en Brasil, Uruguay, Colombia, entre otros.

\* \* \*

Aunque la crisis de legitimidad del modelo neoliberal es profunda en América Latina, los riesgos de una reconstrucción de la gobernabilidad neoliberal son empero muy grandes. La posibilidad de un cierre o una sutura, en el sentido de la recomposición de una hegemonía neoliberal, adquiere hoy nuevas formas, complementarias y al mismo tiempo diferentes a aquellas conocidas durante los años 90.

Recordemos que durante los 70 la *doctrina de la seguridad nacional* fue la que marcó la pauta de los sucesos que más influyeron en el continente latinoamericano (a partir de la construcción político-ideológica de la figura del "subversivo" y la puesta en marcha de Estados terroristas, sobre todo en los países del cono Sur). En los 90, como consecuencia de la implementación de un régimen social excluyente, se consolidó con fuerza la *doctrina de la seguridad ciudadana*, la cual además de monopolizar la discusión pública, redefinió la figura de la peligrosidad, naturalizando la relación entre

pobreza y delincuencia, al tiempo que apuntó diluir la frontera entre protesta social y delito. En la actualidad, en el marco del *neoliberalismo armado*, asistimos a una nueva inflexión, que potencia y engloba la doctrina de seguridad ciudadana, anticipando los contornos de una *doctrina de seguridad regional*, cuyo núcleo duro es la construcción de la figura del "terrorista".

Por todo ello, resulta imprescindible reflexionar e intervenir rápidamente sobre las modalidades específicas que en la actualidad asume el paradigma neoliberal en nuestra región.

# Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina

Renata Hiller\*

Para ser efectiva, la subversión sólo será situada,  
parcial y siempre por recomenzar.  
Subvertir es un verbo transitivo:  
se subvierte algo en un momento dado,  
o no se subvierte nada de nada.  
D.E.<sup>1</sup>

El momento del nacimiento de la democracia y de la política,  
no es el reino de la ley o del derecho, ni el de los “derechos humanos”,  
ni siquiera el de la igualdad como tal de los ciudadanos:  
sino el de la aparición en el hacer efectivo  
de la colectividad de la puesta en tela  
de juicio de la ley.  
C.C.<sup>2</sup>

En la madrugada del 15 de julio de 2010 ocurrió en Buenos Aires un hecho insólito para la historia política del país (y posiblemente del mundo): a las cuatro de la mañana centenares de personas desfilaron por la ciudad vacía y dormida. Cantando, tocando vuvuzelas de mundial trasnochado y con el acompañamiento de bocinas de los primeros camiones que comenzaban a circular, los manifestantes improvisaron una marcha desde el Congreso hasta el Obelisco. Festejaban la reciente aprobación de una nueva Ley de Matrimonio que contemple a las parejas homosexuales. Llevaban banderas coloridas, reían, saltaban. Alguno gritaba, puteando. Otros ensayaban las canciones que habían surgido al calor de la creatividad (o su ausencia) en los últimos meses. Callao, y después Corrientes, respondían con el mutismo de sus semáforos en funcionamiento para nadie. Algún vecino se asomaba al balcón francés y aplaudía en pantuflas. Luego volvía a encerrarse rápido. Sí, porque además de ser las cuatro de la mañana, era julio, y en julio hace mucho frío en Buenos Aires.

\* Grupo de Estudios sobre Sexualidades (GES) - Instituto Gino Germani, UBA / CONICET  
1. Eribon, Didier, *De la subversion. Droit, norme et politique*, París, Cartouche, 2010, p. 10 (traducción R.H.).  
2. Castoriadis, Cornelius, “Poder, política, autonomía”, en revista *Zona Erógena*, N° 14, Buenos Aires, 1993.

Si las movilizaciones callejeras se caracterizan por ser manifestaciones públicas, esta marcha no dejaba de resultar paradójica: nadie estaba allí para observarla. Y a la vez, todas las miradas estaban puestas en ese proceso que acababa de culminar en Argentina, convirtiéndola en el primer país en América latina en reconocer el derecho al matrimonio a gays y lesbianas. ¿Cómo había podido suceder algo así?

La paradójica publicidad de aquel desfile está en consonancia con un fenómeno de visibilidad de la homosexualidad y redefinición del espacio público que operó durante el proceso de debate del llamado “matrimonio igualitario”. Esto es: a la vez que se discutía ampliar o no el estatuto matrimonial, se dio también una disputa en torno a los significados del debate político democrático, sus reglas y actores autorizados. Ello trajo a su vez una redefinición de los márgenes de publicidad de (algunas) sexualidades no heterosexuales, alterando (no sabemos todavía si provisoria o definitivamente) sus regímenes de visibilidad.

La politización de un asunto generalmente desestimado de la arena política (como son los temas vinculados a la sexualidad) permitió poner en discusión las propias características del espacio en que tal asunto se discutiría: qué actores serían llamados a debatir, bajo qué reglas, cuáles serían los espacios habilitados para que transcurra un debate y cuáles aquellos autorizados para dirimir la cuestión. Así, hablaremos de un espacio público “mutante”, que redefine sus límites y procedimientos en distintas etapas del proceso. Ello, se concluirá, contribuyó no sólo a la ampliación del debate sobre el tema en cuestión, sino también a la democratización del sistema político en un sentido más general.

La ampliación del estatuto matrimonial para incluir a las parejas homosexuales se integra al horizonte de análisis de los “procesos de democratización” acaecidos en los últimos veinticinco años en nuestro país. Por una parte, estos procesos de consolidación democrática se entienden más allá del fortalecimiento de las instituciones formales de la república y conllevan la atención hacia la ampliación de la “lista” de derechos considerados legítimos.<sup>3</sup> Por la otra, esta nueva ley de matrimonio puede considerarse más “democrática” que sus versiones anteriores no sólo por aquella incorporación de sujetos antes excluidos, sino también por los procedimientos mediante los cuales se arribó a ella. ¿Cuáles son esos procedimientos más democráticos? Aquellos que puedan ser puestos, a su vez, bajo debate. Siguiendo a Eric Fassin,<sup>4</sup> podemos coincidir en que existe un proceso de democratización allí donde las normas dejan de imponerse “con la evidencia de la naturaleza de las cosas” y se vuelven pensables, discutibles, negociables, expuestas a interrogación y deliberación.

3. Kornblit, Ana Lía; Pecheny, Mario y Vujosevich, Jorge, *Gays y lesbianas: formación de la identidad y derechos humanos*, Buenos Aires, La Colmena, 1998, p. 119.

4. Fassin, Eric, “The rise and fall of Sexual Politics in the public sphere: a transatlantic contrast”, en *Public Culture* N° 18(1), Duke University Press, 2006, pp. 71-84.

Algo de ello es lo que reconocemos en el proceso que concluyó en la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario, por lo que en estas páginas se propone una guía de lectura que permita reconstruirlo. La cercanía temporal que todavía guardan los hechos (estas páginas se escriben a tres meses de la sanción de la ley) atenta contra un análisis en perspectiva de largo plazo. Pero permite, por el contrario, recuperar algo de aquella inmediatez del proceso político. Lo que sigue, entonces, procura dejar registro de los acontecimientos. El final de la historia es conocido. Sin embargo, si nos interesa rastrear aquel espacio público en sus “mutaciones”, será preciso poner bajo la lupa el proceso, para registrar la metamorfosis allí donde se produce. Los cambios, que tal vez en algún momento sean leídos como producto de la necesidad histórica o del normal avance de las cosas, ocurrieron entonces (como siempre que ha habido política) mezcla de *fortuna y virtud*. A la vez que se describe el ritmo marcado por las transformaciones del espacio público de debate, estas páginas intentan subrayar la cuota de azar y contingencia que involucra todo conflicto político.

Para ello, después de presentar las herramientas teóricas que nos permitirán pensar en términos de “espacio público”, se analiza el proceso de debate en torno al reconocimiento estatal de las parejas gay lésbicas en Argentina. Se apuntan los antecedentes de la cuestión antes de su tratamiento estatal y se marcan tres momentos: incorporación a la agenda institucional, definición del asunto y resolución. A su vez, en cada una de las etapas se puntualiza un determinado aspecto. La primera etapa (donde coinciden las primeras reuniones de comisión en la cámara de diputados y el proceso judicial de la pareja Freyre-Di Bello a fines del 2009) coloca su foco de atención en el espacio público mediático. La segunda etapa (que aborda los primeros meses del 2010 hasta el debate en la Cámara de Diputados) es el momento para interrogar el rol de los partidos políticos y para presentar el espacio reactivo a la iniciativa. Al finalizar esta etapa, se analizan los argumentos que contribuyeron a enmarcar y definir el asunto. Finalmente, la tercera etapa describe el proceso en la Cámara de Senadores y cómo se disputan los espacios y las reglas del debate.

Nutren este artículo los resultados de mi tesis de Maestría *Contornos sexuados del concepto de ciudadanía: interrogantes a la luz de la Ley de Unión Civil de la Ciudad de Buenos Aires* y el trabajo de campo en torno al proceso de ampliación del Matrimonio Civil para incluir a parejas homosexuales. El trabajo de campo incluyó entrevistas a actores participantes del proceso (activistas, legisladores, jueces), la observación de reuniones de Comisión, sesiones parlamentarias y otros eventos vinculados (actos, conferencias de prensa, concentraciones) y el análisis documental de las versiones tipográficas.

## 1. Sexualizando el espacio público

El espacio público, entendido como “el foro de las sociedades modernas donde se lleva a cabo la participación política a través del habla”, es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus problemas comunes.<sup>5</sup> Cuando hablamos de espacio público no nos referimos al espacio estatal exclusivamente, sino incluso a “un cuerpo de opinión discursiva no gubernamental, movilizado informalmente, que puede servir de contrapeso al Estado”.<sup>6</sup> Son foros de acción política a través del discurso, por lo que más que hablar de “un” espacio público, podemos pensar en la existencia de diferentes espacios con distintos grados de institucionalización, formalidad y capacidad de decisión.

En este artículo nos interesa analizar, ahora sí, el espacio público estatal o institucional, porque es allí donde reside la soberanía o, dicho en otros términos, donde el discurso no sólo sirve a la formación de opinión, sino también a la toma de decisiones “legalmente obligatorias”. Sin embargo, la propuesta será pensar dicho espacio estatal en sus articulaciones, imbricaciones, disputas y diálogos con otros espacios públicos, como el espacio público mediático o los que más adelante definiremos como espacios públicos subalterno y reactivo.

Si “los ciudadanos actúan como público cuando se ocupan de los temas de interés general”<sup>7</sup> definir qué asuntos pueden ser considerados “comunes” y quiénes serán los participantes habilitados para deliberar resulta en sí mismo un asunto problemático: todo sistema político, por su misma constitución, tiene fronteras y límites. Los mismos califican y descalifican los conflictos, los valoran y rechazan como plausibles de ingresar y recibir tratamiento en el sistema político. Esto hace que no todas las demandas sociales sean problematizadas como un asunto público. Algunas cuestiones no llegan siquiera a alcanzar la calidad de cuestión pública y son caracterizadas como asuntos privados, sin relevancia ni interés por parte del Estado.<sup>8</sup>

En esta línea, los asuntos vinculados a la sexualidad han sido conceptualizados tradicionalmente como materias no legítimas de deliberación y decisión

5. Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición post socialista*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1997, p. 97.

6. *Idem*, 129.

7. Habermas, Jürgen, “The Public Sphere”, en Steven Seidman (ed.), *Jürgen Habermas on Society and Politics. A reader*, Boston, Beacon Press, 1989, pp. 231-236.

8. Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.

9. Pecheny, Mario, “Yo no soy progre, soy peronista: ¿por qué es tan difícil discutir políticamente sobre aborto?”, en Cáceres, Carlos, Pecheny, Mario, Frasca, Tim y Careaga, Gloria (eds.), *Sexualidad Estigma y Derechos Humanos. Desafíos para el acceso a la salud en América Latina*, Lima, FASPA-UPCH, 2006, p. 264.

públicas y colectivas, aun cuando sean objeto de fuerte regulación por parte del Estado.<sup>9</sup> En general, ha sido el accionar de los movimientos sociales el que ha permitido una progresiva legitimación del tratamiento en el espacio público de estos asuntos señalados como particulares.<sup>10</sup> Los movimientos feministas y de mujeres, primero, y grupos de lesbianas, gays y trans, más tarde, han puesto de relieve el carácter público del género, la sexualidad y la familia, planteándolos como *asuntos públicos* en un doble sentido: por una parte, como resultados de la intervención de diversas fuerzas e instituciones sociales y políticas, así como de las ideas hegemónicas de cada época;<sup>11</sup> y por otra parte, como asuntos que deben ser discutidos en el espacio público con miras a alcanzar políticas que garanticen el ejercicio de los derechos.

“La máxima feminista de que ‘lo personal es político’ se ha expresado con mayor claridad conceptual, haciendo referencia a que el dominio del cuerpo, la sexualidad, el amor y los arreglos familiares son relaciones de poder marcadas por las jerarquías y las desigualdades sociales. Podemos asegurar que en efecto, lo que nos parece más natural de nosotros mismos, nuestra ‘sexualidad’, está en realidad marcada por el poder.

Del reconocimiento de este atributo político de la sexualidad surge la idea de que es necesaria la defensa de la integridad de la persona, pero también la certeza de que el ejercicio del placer es un elemento de autonomía y de bienestar corporal, mental y afectivo de los sujetos.”<sup>12</sup>

Tanto los espacios feministas y de mujeres, como el campo de la diversidad sexual han contribuido con debates, conceptos y propuestas a la discusión de ciertos tópicos en el espacio público. En este sentido, funcionan como espacios públicos subalternos, tal como los entiende Fraser<sup>13</sup> **//SEPARADO O TODO JUNTO??//**

“Propongo llamar a estos públicos, *contra públicos subalternos* para indicar que se trata de espacios discursivos paralelos donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contra-discursos,

10. Melucci, Alberto, “¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?”, en Laraña, Enrique y Josef Gusfield (comps.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Madrid, CIS, 1994, pp. 119-150.

11. Butler, Judith, “El marxismo y lo ‘meramente cultural’”, en *New Left Review* N° 2, mayo-junio, 2000, pp. 109-121; Foucault, Michel: *Historia de la sexualidad. Tomo I: La voluntad de saber*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

12. Amuchástegui Herrera, Ana y Rivas Zivi, Marta, “Los procesos de apropiación subjetiva de los derechos sexuales: notas para la discusión”, en *Estudios demográficos y urbanos*, N° 57, septiembre-diciembre 2004, México, El Colegio de México, p. 546.

13. Fraser, *op. cit.*, p. 115.

lo que a su vez les permite formular interpretaciones opuestas de sus identidades, intereses y necesidades”.

En gran parte de la teoría política y en los discursos circulantes a nivel del sentido común, lo público es entendido como aquello que: a) está relacionado con el Estado, b) es accesible a todos, c) resulta de interés para todos y d) está relacionado con el “bien común”.<sup>14</sup> Desde estas perspectivas, la sexualidad, el espacio doméstico y los arreglos conyugales son cuestiones personales, en relación con los cuales el Estado pareciera no tener incumbencia; son asuntos sobre los que sólo pueden opinar quienes se encuentran involucrados (el silencio de familiares, amigos y vecinos en casos de violencia dentro de una pareja son indicativos de ello. La necesidad de que sea la “víctima” quien realice una denuncia en caso de violación, también); son preocupaciones consideradas de “una minoría” (los homosexuales que reclaman reconocimiento, las mujeres que demandan el derecho al aborto...) y, finalmente, son asuntos que parecieran tener poco que ver con el “bien común”, en especial cuando éste es entendido como el “bien mayoritario” o “la moral media”.

La demanda de reconocimiento legal de parejas gays y lésbicas puso en cuestión la privacidad del asunto al señalar la imbricación entre matrimonio y ciudadanía: el matrimonio en tanto vector de derechos plantea una asimetría en el acceso igualitario a la ciudadanía en su titularidad (hay derechos que en realidad son privilegios para quienes acceden a la institución matrimonial) y en las condiciones para su ejercicio (formal e informalmente, en tanto existe estigma y discriminación a quienes “no forman” una familia). Inscribiéndose en el lenguaje de los derechos humanos, la igualdad y la no-discriminación, quienes impulsaban la iniciativa mostraron cómo, lejos de implicar a una minoría, discutir la posible ampliación del estatuto matrimonial significaba poner en cuestión qué distinciones serían consideradas legítimas en un Estado democrático. Este carácter público del debate planteó nuevos interrogantes respecto de quiénes podrían acceder a la discusión, bajo qué figuras de la representación y cuáles serían las reglas de dicho espacio.

La publicidad, ahora entendida como aquello que resulta visible y accesible a la mirada de la sociedad, también se vio trastocada en este debate. La visibilidad de sexualidades no normativas en el espacio público oscila entre la hipervisibilidad de ciertas marcas percibidas como disruptivas y la ininteligibilidad de prácticas e identidades que se apartan de la heterosexualidad. La puesta en debate del posible reconocimiento de las parejas gay lésbicas significó también una discusión en torno al estatus de las mismas y su posible inscripción en el espacio público.

14. *Idem*, p. 122.

## 2. Antecedentes

A partir de la sanción de la Ley de Unión Civil de la Ciudad de Buenos Aires a fines del 2002, se ensayaron diversas estrategias en pos del reconocimiento legal de las parejas gay lésbicas en Argentina: se impulsaron iniciativas análogas en otras localidades, se reclamó ante organismos estatales (como la ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social), hubo presentaciones judiciales y distintos proyectos de ley presentados tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

La Ley de Unión Civil de la Ciudad de Buenos Aires había sentado un primer antecedente significativo al reconocer derechos a las parejas de hecho conformadas por personas de distinto o mismo sexo. A partir de entonces, en lo que refiere a la jurisdicción de la capital, quienes suscribieran a la Unión Civil podrían incorporar a la pareja a la obra social, recibir una pensión, solicitar vacaciones en el mismo período, pedir créditos bancarios conjuntos y obtener el mismo trato que los esposos en caso de enfermedad del concubino/a. Sin embargo, este primer paso en la equiparación de derechos adolecía de limitaciones: no contemplaba derechos fundamentales como herencia o adopción conjunta y su extensión jurisdiccional era muy acotada. El alcance limitado de la propuesta no podía poner en discusión la equiparación jurídica de las parejas homo y heterosexuales. Ello correspondía al ámbito de los asuntos regulados por el Código Civil y el derecho al nivel nacional, y por lo tanto excedía las capacidades de la Legislatura local.

A la vez, revisando los fundamentos y debates que habían acompañado la sanción de esta ley podía reconocerse un principio “diferencialista” antes que igualitario: lo que entonces se puso de relieve fue “el derecho a ser diferente”. La apelación a este argumento puede comprenderse teniendo en cuenta que dicho derecho estaba consagrado por la Constitución de la Ciudad y permitía enmarcar la iniciativa en una corriente progresista de la cual dicha Constitución formaba parte. Sin embargo, no deja de resultar paradójico que “el derecho a ser diferente” haya sido la base de aquel primer antecedente, por cuanto se estaba consagrando, por primera vez, que aquella diferencia no fuese parámetro para legislar.<sup>15</sup>

El “derecho a ser diferente” refería a la orientación sexual de las personas, considerada como un asunto privado. Así, se argumentaba en pos de una ley que brindara cierto reconocimiento a cualquier pareja preservando su intimidad y afirmando el *desinterés* del Estado en la cuestión. El mismo, respetando

15. Hiller, Renata, *Contornos sexuados del concepto de ciudadanía: interrogantes a partir de la Ley de Unión Civil de Buenos Aires*, Tesis de Maestría, 2009.

el principio de igualdad y la distinción público-privado, debía salvaguardar un campo de no-intervención, proteger “una misma esfera íntima” para todos los ciudadanos.

Finalmente, el signo “diferencialista” de la Unión Civil también se evidencia en las reservas que presentaron legisladores ante una efectiva equiparación de derechos. Fueron varios los que habiendo votado favorablemente la Unión Civil, se pronunciaron en contra (algunos de manera explícita durante el debate, otros en entrevistas personales) ante una hipotética reforma de la Ley de Matrimonio.

Luego de ese primer antecedente en la Ciudad de Buenos Aires, inmediatamente continuado por la provincia de Río Negro,<sup>16</sup> otras localidades la siguieron en la provincia de Córdoba (Villa Carlos Paz y Río Cuarto) y hubo presentaciones de proyectos similares en otras provincias. También en el ámbito latinoamericano hubo avances en la materia: en el 2006 en Ciudad de México<sup>17</sup> y poco después en Coahuila, al norte del mismo país. A fines de 2007 se sancionó la primera ley de alcance nacional, en Uruguay, con las “Uniones Concubinarias”. En septiembre de 2008 los ecuatorianos refrendaron una reforma constitucional contemplando derechos para las parejas gay lésbicas. En enero de 2009 la Corte colombiana amplió la gama de derechos para estas parejas, a las que ya reconocía desde el 2007. En Brasil, además de Río Grande do Sul, otros estados, como Río de Janeiro o San Pablo, avanzan con normativas parciales, y varios países, como Chile, esperan el tratamiento de sus proyectos. Además, debe tenerse en cuenta la reforma de la ley de Matrimonio sucedida en España en el 2005. Ello fortaleció los diálogos entre activistas de uno y otro lado del océano e hizo que muchos creyeran que, si había sido posible en tal país de tradición autoritaria y con fuerte peso de la Iglesia Católica, también sería factible en estas latitudes con características similares.

Para colocar “en agenda” el reconocimiento legal de las parejas gay lésbicas, los movimientos y militantes desplegaron diversas actividades: a la presentación de proyectos de ley (algunos pretendiendo modificar el estatuto matrimonial, otro incorporando una nueva figura de Uniones Civiles a nivel nacional), se sumó la presentación de amparos judiciales por parte de parejas que solicitaban matrimonio ante el Registro Civil y recibían una denegatoria.

16. En diciembre del 2002, junto a la reforma en Ciudad de Buenos Aires, se sancionó en la provincia de Río Negro una Ley de Unión Civil, pero ésta nunca fue reglamentada.

17. Cuando se discutía en Argentina la posible reforma del Código Civil, en diciembre de 2009 la Ciudad de México sancionó una nueva Ley de Matrimonio, ampliando la institución a las parejas gay lésbicas. En agosto de 2010 la Corte Suprema Mexicana ratificó la constitucionalidad de la ley, que había sido impugnada por sectores conservadores. Ese pronunciamiento de alcance nacional abre la puerta a nuevas demandas en otras partes del país.

Este uso estratégico de la vía judicial (utilizada por otros movimientos LGBT latinoamericanos como el brasilero), se puso en práctica en nuestro país tardíamente: el primer recurso por matrimonio es presentado en el 2007.<sup>18</sup> Entonces la percepción de algunas organizaciones del campo de la diversidad sexual era que la nueva composición de la Corte Suprema de Justicia favorecería aquella estrategia. Tal vez –conjeturaban– podría suceder con el reconocimiento de las parejas homosexuales aquello que entonces ocurriera con la Ley de Divorcio: la existencia de un primer fallo supremo que instara al Congreso a tratar la cuestión. Finalmente, también hubo demandas por el reconocimiento de matrimonios gay-lésbicos celebrados en otros países.

A todas estas iniciativas el campo LGBT<sup>19</sup> procuró otorgarle amplia difusión. Para ello, los medios de comunicación fueron de central importancia ya que dieron cobertura a la mayoría de estos eventos, instalando la temática en la opinión pública. Asimismo, la demanda de reconocimiento legal de las parejas gay lésbicas formó parte de las consignas de las Marchas del Orgullo LGBT celebradas anualmente y fue un tema consultado por las organizaciones del campo a candidatos y candidatas en diversas campañas. La articulación de algunas organizaciones del campo LGBT (aquellas nucleadas en la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans, FALGBT) con el Instituto Nacional contra la Xenofobia, la Discriminación y el Racismo (INADI) colocó la cuestión en el ámbito de las agencias estatales, pasando a formar parte de la propuesta programática de esa institución.<sup>20</sup> Sin embargo, la función de control y propositiva del INADI impide conceptualizar esta incorporación como un ingreso pleno de la cuestión a la “agenda institucional”.

Por el contrario, todas estas iniciativas nos hablan de la circulación de la demanda en el ámbito de lo que podría llamarse la “agenda sistémica” o en espa-

18. Las demandas interpuestas anteriormente por miembros de parejas gays o lésbicas no apuntaban a la instalación del tema en la agenda política, sino a la resolución de los problemas que estas parejas debían afrontar al no reconocerse su vínculo. Así, a modo de ejemplo pueden referirse demandas por propiedades inmuebles y por pensiones de viudez ante casos de fallecimiento de uno de los cónyuges, así como una extensa trayectoria en el área de la cobertura social. Ver CHA (Comunidad Homosexual Argentina): *Informe Anual Sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Civiles en la República Argentina Basadas en la Orientación Sexual de las Personas y de las Personas que viven con VIH/SIDA*, 1998 [on line]. Disponible en: <http://www.cha.org.ar/listado-articulos.php?menu=10&cat=41>.

19. En este trabajo se utilizan como equivalentes “movimiento de la diversidad sexual” y “movimiento LGBT”. La noción de *campo (LGBT)* procura poner de relieve el carácter conflictivo de este espacio social (Meccia, 2006; Moreno, 2007).

20. INADI, *Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en Argentina*, Buenos Aires, INADI, 2005, p. 326.

cios públicos no gubernamentales: allí donde determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y alcanzar la calidad de “problema público”. Sin embargo, “la naturaleza y dinámica de las dos agendas [sistémica e institucional] es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante”.<sup>21</sup> Para que una cuestión problemática pase a tener tratamiento en el espacio público gubernamental otros elementos son necesarios: más adelante veremos la importancia que tienen las definiciones de la cuestión y lo que englobaremos como “oportunidades políticas”.

Transitando la primavera del 2009, dos de aquellas estrategias tuvieron un avance cualitativo: en primer lugar, el 29 de octubre comenzaron a discutirse en comisiones de la Cámara de Diputados dos de los proyectos de ley presentados. Ambos proponían la reforma del Código Civil para incluir en el Matrimonio a las parejas gay-lésbicas. En segundo lugar, el 12 de noviembre se dio a conocer el primer fallo judicial que autorizó el matrimonio entre dos varones. La estrategia de hacer presentaciones ante el Registro Civil solicitando el matrimonio de parejas gay lésbicas comenzaba a dar frutos: una jueza del fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires había considerado que, tal como reclamaban los solicitantes, los artículos del Código Civil que hacían referencia al matrimonio “entre hombre y mujer” resultaban discriminatorios y por lo tanto, contrarios a la Constitución Nacional.

### **3. Primera etapa: incorporación a la agenda y delimitación del debate institucional (octubre - diciembre 2009)**

La alianza de las organizaciones de la diversidad sexual con actores estratégicos dentro del Parlamento permitió la elaboración de proyectos de ley (como los tendientes al reconocimiento legal de las parejas gay lésbicas, pero también otros vinculados al reclamo de las personas trans de cambio registral en sus documentos de identidad, entre otros). A estos lazos habrá que sumar, en especial en los últimos años, la incorporación de ciertas demandas de los movimientos LGBT y feministas a las programáticas de algunos partidos políticos, creándose inclusive “áreas de diversidad” al interior de algunos de ellos y teniendo algunos/as militantes una doble adscripción (a la organización LGBT y al partido).

En este marco, el trabajo conjunto entre organizaciones y legisladoras llevó a que las Presidentas de las Comisiones de Legislación General y Familia, Niñez y Adolescencia consensuaran una agenda común para el tratamiento de los proyectos de modificación del Código Civil en lo atinente a Matrimonio. Pese a la falta de certezas respecto del resultado que de ello derivaría, “había que

21. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 33.

dar un paso muy importante que era institucionalizar el debate” (dip. Ibarra, entrevista RH). En nuestros términos, se trataba de hacer ingresar la cuestión en la agenda institucional del Parlamento. Ello permitiría, en palabras de la entrevistada, “generar un debate en condiciones pares” en donde la presentación de argumentos fuera el eje central de la discusión.

Entre finales de octubre y mediados de noviembre se realizaron tres reuniones de comisiones conjuntas sin que se arribara a un dictamen que permita debatir los proyectos en la Cámara de Diputados. Sin embargo, este primer tratamiento institucional imprimió al proceso algunas marcas de origen que se continuarían en los meses posteriores: la participación de profesionales convocados como discurso experto y la ampliación del debate a fin de “escuchar todas las campanas”. Si en principio ambos parecen poder conciliarse con una perspectiva democrática, es necesario colocar algunas salvedades.

Por una parte, la participación de profesionales convocados como voces expertas resultó un aporte para el debate (de hecho, varios de los autores de este libro participaron en tal condición de las reuniones de Comisión a las que fueron convocados). Propusieron discusiones y esgrimieron argumentos útiles a los legisladores, quienes serían encargados de dirimir la cuestión. La calidad de voz experta fue reservada a algunas disciplinas, fundamentalmente el Derecho (constitucional y de familia) y la Psicología. La antropología, la historia, la ciencia política o incluso la lingüística (habida cuenta del debate “terminológico”) fueron relegadas a posiciones marginales o inexistentes, lo que habla de algunos supuestos en torno a qué conocimientos son relevantes en la materia.

Más aún, la ciencia no puede resolver lo que son, en definitiva, problemas políticos. La racionalidad científica comporta reglas y procedimientos diferentes respecto de la discusión política, por lo que solapar una con la otra conlleva riesgos que requieren ser atendidos. Si bien hoy la mayoría de las disciplinas admiten el pluralismo metodológico y no hay la pretensión de una única verdad científica, también hay reglas de validación y control que permiten contrastar teorías y “hallazgos” científicos. En la convocatoria de profesionales se presentaron en pie de igualdad posicionamientos teóricos que, en el plano académico, no gozan de la misma autoridad y difusión. Cuando pretende hacerse valer el discurso científico en base a una legitimidad que ni siquiera posee, la tensión referida entre científicidad y debate democrático se torna todavía más acuciante.

Por otra parte, que todas las opiniones pudiesen ser escuchadas resultó un asunto problemático, por cuanto algunas de aquellas voces resultaban, en sí mismas, discriminatorias. Encontramos aquí uno de los dilemas clásicos de los sistemas democráticos: ¿pueden tener participación aquellas posiciones que impugnan la libertad e igualdad propias del sistema? En lo que refiere a los debates en Comisión, una de las cuestiones que sus responsables tuvieron que

decidir fue si todos los participantes convocados harían uso de la palabra en las mismas jornadas. Finalmente se resolvió que así fuera, por lo que pese a los intentos de moderación (considerada la polisemia del término) de la presidencia de las Comisiones, asistentes gays y lesbianas tuvieron que escuchar que sus parejas eran más inestables, que tenían mayor riesgo de utilización de fármacos y que sus hijos varones (entre aquellas que eran madres lesbianas) se encontraban en riesgo dada la hostilidad de estas mujeres hacia la masculinidad.<sup>22</sup> Más tarde, un asistente referiría:

“Hemos esperado mucho tiempo. Cientos de años. Y en la sesión no esperamos, pero sí escuchamos. Y el peso de esos años nos cayó encima: imágenes, metáforas, gestos, miradas de odio, miradas de asco, banderas argentinas, cortes militares, enormes biblias como armas, en fin: violencia. Y no es miedo, no. A esta altura, ya no... Es esa sensación de ser ‘abyectos’, nunca mejor sentido más que expresado [...] Todo en esa sesión fue terrible [...] es como si a los judíos los pusieran a argumentar frente a sus torturadores del Holocausto... O como, siempre y consecuentes, afirmaron las Madres de Plaza de Mayo: no podemos sentarnos a ‘dialogar’ con nuestros asesinos”.<sup>23</sup>

Finalmente, un tercer rasgo que puede reconocerse ya en las primeras reuniones de Comisión en la Cámara de Diputados es la proliferación de un discurso “políticamente correcto”. Si bien esta afirmación pareciera contradecirse con lo anterior, la “corrección política” es un fenómeno complejo y difícil de definir, precisamente por tratarse de reglas generalmente implícitas. En este contexto, la “corrección política” parece haber transcurrido por una “corrección formal” que evitó ciertos *tropos* ya reconocidos y aceptados como “discriminadores”. Así, aun quienes luego postularían diferencias “ontológicas” entre las parejas homo y heterosexuales, insistieron en la necesidad de respetar las diversas orientaciones sexuales y escuchar las demandas del colectivo gay lésbico:

“Si bien el legislador no puede desvirtuar la verdad ontológica, tampoco puede no oír el grito de tantas personas que se sienten indefensas en multitud de cuestiones, por ejemplo carencia casi absoluta de derechos sucesorios, de beneficios sociales, de posibilidades de pensión...”<sup>24</sup>

22. Transcripción tipográfica de la Reunión del 5/11/2009 de las Comisiones de Legislación General y Familia, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados.

23. Carlos Figari, *Página/12*, 13/11/2009.

24. Alejandro Bulacio, Exposición en la Reunión de Comisión, 5/11/2009.

“Los homosexuales no tienen derechos, no deben ser discriminados y entonces hay que terminar con la discriminación, hay que darles los derechos, pero que no sean idénticos a los que se dan al matrimonio”.<sup>25</sup>

Afortunadamente (o no) el reciente debate en torno a la institución matrimonial indica nuevos límites a la “corrección política” o a lo que es audible y decible en el espacio público. Si en la década del noventa el arzobispo de Buenos Aires, monseñor Quarracino, podía recomendar que los homosexuales se fueran a vivir a una isla, que tuvieran “una especie de país aparte, con mucha libertad”,<sup>26</sup> quienes en este debate se opusieron a la iniciativa cuidaron sus palabras y argumentos.<sup>27</sup> A excepción de lo que más adelante llamaremos el momento de *in crescendo* autoritario, la postura oficial de la Iglesia Católica fue coherente con la de sus pronunciamientos a nivel regional: no condena de la homosexualidad, pero promoción de “discriminar justamente” entre aquello que es diferente. En ese mismo sentido se han expresado sus vertientes académicas (Universidad Austral y Universidad Católica Argentina), recomendando la asignación de derechos para parejas homosexuales, pero de ningún modo la equiparación jurídica a las familias heterosexuales.

En esta misma línea, la patologización de la homosexualidad, si bien no estuvo exenta en la discusión, no fue el signo principal que orientó el debate. Las asociaciones entre homosexualidad y enfermedad provinieron principalmente de algunas de aquellas voces expertas y, cuando se realizaran audiencias en distintas provincias del país, por parte de representantes “del común de la gente”. Hubo quienes cuestionaron los mecanismos por los cuales se suprimió la homosexualidad del DSM-III<sup>28</sup> y se reiteraron las asociaciones entre homo-

25. Carlos Vidal Taquini, Exposición en la Reunión de Comisión, 5/11/2009.

26. Meccia, Ernesto, *La cuestión gay. Un enfoque sociológico*, Buenos Aires, Gran Aldea Editores, 2006, p. 61.

27. Sólo a modo de ejemplo puede consultarse la intervención en el recinto parlamentario del Dip. López Arias, del Peronismo salteño, que en un discurso de pocos minutos resaltó siete veces (diríamos casi de manera sintomática) que la suya no era una postura discriminatoria.

28. “La exclusión de la homosexualidad en 1973 de las dolencias contempladas en el DSM-III (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) de la American Psychiatric Association fue producto de una fuerte maniobra de coacción y agitación de un grupo de presión organizado, que logró sustituir el criterio de la certeza científica por una votación, en la cual participó sólo un cuarto de los psiquiatras y salió 58 a 42%” (Universidad Austral, *Matrimonio homosexual y adopción por parejas del mismo sexo. Informe de estudios científicos y jurídicos y experiencia en otros países*, Buenos Aires, junio 2010, p. 95).

sexualidad y suicidio, u homosexualidad y depresión. Sin embargo, estos argumentos no se trasladaron a los pronunciamientos institucionales en las cámaras parlamentarias. Una vez más, por el contrario, fue generalmente repudiado este tipo de asociaciones, indicando tanto su existencia a nivel de los imaginarios sociales como su improcedencia en el clima político que acompañó el debate.

Cuando ya parecía que el año concluiría sin nuevos avances en la cuestión, un nuevo hecho contribuyó a dar un giro a los acontecimientos: el 12 de noviembre se dio a conocer el fallo de la jueza Seijas. En él se afirmaba la competencia del poder judicial local (en este caso, el de la Ciudad de Buenos Aires) para dirimir el amparo solicitado por dos varones a quienes el Registro Civil les había impedido contraer matrimonio. En segundo lugar, hacía lugar al reclamo declarando la inconstitucionalidad de los artículos 172 y 188 del Código Civil y ordenando a las autoridades del Registro Civil y Capacidad de las Personas que se celebre aquel matrimonio.

Este suceso trajo a discusión dos elementos centrales en la definición del espacio público sobre la cuestión: por una parte, el rol del poder judicial y su capacidad para funcionar como ámbito de resolución de los conflictos sociales; por el otro, la competencia de los poderes locales ante asuntos de orden nacional. Ambas cuestiones deben ser enmarcadas en el contexto más amplio en el cual el matrimonio gay lésbico es debatido: la judicialización de la política, como un proceso contemporáneo en Argentina y otras latitudes, y la irresolución del federalismo argentino, en donde se inscriben los conflictos entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional.

La literatura que estudia los movimientos sociales suele poner de relieve la importancia de los contextos políticos a la hora de comprender los éxitos o fracasos de diversos movimientos en la consecución de sus demandas. Del llamado *political process approach* [abordaje del proceso político] emergen categorías claves para el análisis, como es la noción de “ventana de oportunidades”. Con ella se refiere a recursos externos al movimiento que permiten colocar determinados problemas en el debate institucional.<sup>29</sup> Algunos elementos de esta estructura o “ventana” de oportunidades son: la apertura del sistema político, inestabilidades en los alineamientos de las elites y la existencia de aliados estratégicos.<sup>30</sup>

29. Kingdon, John, *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little Brown, 1984.

30. Mc. Adam, Doug; Mc Carthy, John y Zald, Mayer, “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en Mc. Adam, Doug, Mc Carthy, John y Zald, Mayer (comps.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, ISTMO, 1999, pp. 21-46.

La noción de estructura de oportunidades y el estudio del contexto político se tornan elementos centrales para nuestro análisis (y para intentar responder a la pregunta que subyace a estas páginas: “¿cómo fue posible la sanción del matrimonio igualitario?”). Sin embargo, este abordaje resulta lineal y unidireccional. Nos interesa preguntarnos no sólo cuáles fueron los condicionantes externos que favorecieron la sanción del Matrimonio Igualitario, sino también señalar algunos elementos del sistema político que dicho debate contribuyó a poner de relieve. Lo que se propone, entonces, es pensar los contextos de discusión política como “coyunturas”. Esto es, como escenarios espacio-temporales donde confluye una heterogeneidad de temáticas y problemas:

“La coyuntura es una descripción de una formación social como fracturada y conflictuada, sobre múltiples ejes, planos u escalas, constantemente en búsqueda de balances o estabilidades estructurales temporarios a través de prácticas y procesos de lucha y negociación.”<sup>31</sup>

Los contextos políticos, desde esta perspectiva, son escenarios inestables en donde se superponen variados conflictos, con diversos grados de intensidad y visibilidad. A la perspectiva estructural de oportunidades políticas, esta óptica sumaría posibles procesos de retroalimentación, en donde un nuevo asunto (por caso, el matrimonio gay lésbico) genere reacomodamientos en aquel contexto que, de otro modo, pareciera mantenerse inalterable (como un dato *dado*) respecto de las iniciativas bajo estudio.

La creciente judicialización de la política y las tensiones entre la autoridad central y los gobiernos locales forman parte del contexto en el cual el debate sobre matrimonio gay lésbico se desarrolla. Sin embargo, ambas cuestiones no sólo imprimieron sentidos en el curso de resolución de la cuestión, sino que se vieron modificadas, re-inscriptas a su vez a partir de este asunto. Desde esta perspectiva, el proceso en torno al matrimonio gay lésbico resulta un escenario paradigmático para leer la coyuntura en que él mismo se asienta, convirtiéndose en un punto de mira preferencial para relevar disputas, conflictos y procesos políticos contemporáneos.

Recordemos rápidamente los sucesos del caso Freyre-Di Bello: la pareja se presenta en abril a pedir turno para contraer matrimonio y como le es denegado el pedido (por tratarse de dos varones) presentan un recurso de amparo que es rechazado. En noviembre una jueza del fuero contencioso administrativo de la Ciudad da lugar al amparo y ordena al registro civil celebrar la boda. El repre-

31. Grossberg, Lawrence, “Stuart Hall sobre raza y racismo: estudios culturales y la práctica del contextualismo”, en *Revista Tabula Rasa* N° 5, julio-diciembre, Bogotá, 2006, p. 56.

sentante del Poder Ejecutivo de la Ciudad (por aquellos días complicado en una causa por escuchas ilegales a familiares de víctimas del atentado a la AMIA... ¡y a miembros de su propia familia!) informa que no apelará la medida. Los peticionantes solicitan turno para casarse el primero de diciembre, día internacional de la lucha contra el VIH/SIDA. Pero entretanto la Corporación de Abogados Católicos interpone varios recursos de nulidad hasta que uno de ellos es atendido por la jueza Gómez Alsina (sobre la que luego recaerían varias otras acciones de estos abogados), al interpretar que un fallo de la justicia porteña en lo contencioso administrativo no podía declarar la inconstitucionalidad de artículos del Código Civil. El primero de diciembre, y con amplia cobertura mediática, la boda no pudo ser realizada. Sin embargo, gracias a cierto artilugio legal, la pareja Freyre-Di Bello logra casarse: lo hacen finalmente en Tierra del Fuego, el 28 de diciembre.

La apelación ante el poder judicial permite a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil proteger sus derechos, plantear demandas y eventualmente usar los poderes coactivos del Estado para perseguir sus intereses. De allí que algunos autores consideren esta estrategia como una “forma paradigmática de participación política ciudadana en democracia”.<sup>32</sup> Además, la judicialización de los conflictos puede resultar una vía efectiva para los movimientos sociales en pos de legitimar y obtener reconocimiento institucional de sus reclamos. En este sentido, el caso Freyre-Di Bello (y los que lo seguirían en el 2010), además de perseguir “objetivos prácticos” (reconocimiento del vínculo, acceso a los derechos derivados del matrimonio) procuraban también “metas expresivas”:

“...decíamos ‘¡sí, podemos!’: se puede tener VIH, se puede ser gay, tener un proyecto de vida, tener un sueño, concretarlo, la Justicia nos da la razón. Empiecen a reclamar por sus derechos, porque tenemos razón. Nosotros, todos, tenemos razón” (Alex Freyre, entrevista RH).

Sin embargo, esta estrategia implica también una serie de paradojas: la transformación de problemas políticos en cuestiones legales conlleva su traducción a un discurso específico (el jurídico-legal) al cual la mayoría de la población no accede. A su vez, la remisión de los asuntos al poder judicial deposita la resolución de los conflictos en el poder menos representativo de la República.<sup>33</sup>

32. Smulovitz, Catalina, “Judicialización y accountability horizontal en Argentina”, *Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association*, Washington D.C., septiembre, 2001, p. 4.

33. En este sentido, Roberto Gargarella se preguntaba hace algunos años si “en un hipotético futuro más tranquilo” los argentinos no podrían decidir “si quieren mantener, como hoy, un sistema de revisión judicial que permite que funcionarios no electos por la ciudadanía conserven la

Finalmente, si bien la estrategia judicial resulta operativa a los movimientos sociales, al apuntar a la reparación en términos individuales<sup>34</sup> y exigir la participación en carácter de ciudadanos atomizados, hace que su uso recurrente condene a la acción política colectiva a su paulatina desaparición.<sup>35</sup>

En cuanto a las tensiones entre el gobierno central y los poderes locales, no es difícil afirmar que se trata de un conflicto de larga data en la historia argentina. Las dificultades para arribar a una Ley de Coparticipación federal son muestra contemporánea de ello. La coyuntura del matrimonio gay lésbico también estuvo atravesada por esta tensión, haciendo que el conflicto entre los poderes locales y nacionales se traslade a otras arenas....

Las razones del jefe del Poder Ejecutivo local, Mauricio Macri, para no apelar el fallo de la jueza Seijas pueden rastrearse en: su posición personal sobre el asunto, un estilo político que tiende a la subestimación de los “poderes instituidos”,<sup>36</sup> la pretensión de desviar la atención mediática sobre las escuchas ilegales, o un gesto de afirmación de los poderes locales. La no apelación (del fallo de una jueza de la ciudad) permitía colocar el caso Freyre-Di Bello bajo el signo “autonomista” que el Ejecutivo de la Ciudad venía reclamando. En este sentido, hay que tener en cuenta la contemporaneidad de este proceso judicial con la conflictiva y demorada creación de una Policía Metropolitana, cuyos fueros serían delegados a la Ciudad por el Poder Ejecutivo Nacional.

Finalmente no existió una suficiente voluntad política para que el matrimonio se celebrara de todas maneras (pese a los recursos de nulidad) en la Ciudad de Buenos Aires. Confiados en aquel carácter expresivo del proceso, y en base a la suspicaz lectura que su abogada hizo de la nulidad, la pareja Freyre-Di Bello finalmente pudo contraer nupcias.... en otra fecha, en otro juzgado, en otra localidad. La predisposición del Poder Ejecutivo local hizo que Tierra del Fuego sea la provincia elegida y Ushuaia el lugar al que se trasladaron para fijar domicilio y luego, solicitar un nuevo turno que los habilite a casarse. A diferencia de lo sucedido hasta entonces, se procuró no dar visibilidad pública a la estrategia para que no fuese nuevamente impugnada antes de que el matrimonio llegase a concretarse. De ese modo el 2009 terminó con una primera boda gay (lésbica) celebrada.

---

‘última palabra’ institucional” (Gargarella, Roberto, “Piedras de papel y silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional”, En *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008).

34. Pecheny, Mario, “La construcción de cuestiones políticas como cuestiones de salud: la ‘dessexualización’ como despolitización en los casos del aborto, la anticoncepción de emergencia y el VIH/sida en la Argentina”, *Trabajo presentado en el XXV/III International Conference de la Latin American Studies Association*, Río de Janeiro, junio 2009.

35. Smulovitz, *idem*, p. 20.

#### 4. El espacio público mediático o el jaquette del “matrimonio gay”

Antes de avanzar en las etapas posteriores del debate, cabe hacer algunas reflexiones acerca de cómo fue definido y visibilizado el asunto en este primer momento del proceso, en particular en el espacio público mediático. Focalizar en este ámbito específico durante esta primera etapa resulta de particular interés, puesto que es allí, en las primeras coberturas de la noticia (y en su misma conformación como “noticia”) donde el debate se abre hacia otros públicos y se delinearán las primeras definiciones de la cuestión.

El espacio mediático filtra, procesa y reformula los discursos de los demás espacios públicos, de maneras que le son específicas. A la vez, funciona como un escenario de amplificación. Gracias a su masividad muchas veces puede imponer su propia agenda (la agenda de los medios) en otros públicos.

Colocar la mira en el espacio mediático debe tomar en consideración que el debate sobre la posible ampliación del estatuto matrimonial se presenta en un contexto especialmente álgido en cuanto a los vínculos de este espacio y otros ámbitos políticos. Las tensiones entre algunos medios de prensa y el Gobierno nacional atraviesan la coyuntura e imprimen rasgos particulares (y ciertamente paradójicos) a las coberturas, que irán sufriendo modificaciones conforme la demanda sea más o menos alineada como una “iniciativa K” (del Gobierno nacional). En este sentido resulta interesante contrastar las distintas posturas sostenidas por algunos diarios: *La Nación*, opositor al Gobierno y a las iniciativas; *Clarín*, también opositor al Gobierno, pero sin postura clara respecto del matrimonio lésbico-gay, *Página/12* favorable al Gobierno y a la iniciativa, y *Crítica*, opositor al Gobierno y aunado a la iniciativa.<sup>37</sup>

Pocas veces como en ésta un tema vinculado a la diversidad sexual concitó el interés de los medios durante tantos días, con una cobertura tan periódica. Una cobertura intensa, que luego se continuaría en etapas posteriores del debate, encuentra en este primer lapso (dos meses entre fines de octubre y diciembre de 2009) referencias al asunto casi diarias. Tomando bajo análisis los diarios *La Nación*, *Clarín*, *Página/12* y *Crítica* es posible registrar rasgos comunes

36. A diferencia del saber político que intenta conocer y comprender a los demás actores sociales, la gestión de Mauricio Macri pareciera definir los escenarios a partir de su deseo. Ello ha llevado a que en reiteradas oportunidades subestime el poder de aquellos actores que, simplemente, no le parecen legítimos o relevantes. Si otrora fueron los sindicatos que nuclean a los empleados de la ciudad o las “internas” de la Policía Federal, en este caso mostró una inusitada valentía (casi rozando con la ingenuidad) ante los “castigos” que pudieran sucederse desde Iglesia Católica.

37. Lamentablemente *Crítica* dejó de publicarse hacia fines de abril del 2010, por lo que no podemos conjeturar cuál hubiese sido el curso de su cobertura cuando en la etapa de resolución hubo un vuelco de la Presidencia a favor del matrimonio gay-lésbico.

y signos distintivos en cada una de las coberturas, como en sus definiciones y encuadres del asunto.

En este primer momento, donde la posición del partido oficialista resultó especialmente ambigua<sup>38</sup> las posturas de los medios de prensa estuvieron diferenciadas por las trayectorias previas de estos diarios respecto de los temas vinculados con la sexualidad y el género. De allí que en primer término pueda señalarse una diferencia entre *La Nación*, *Página/12* y *Crítica* (con agendas propias en torno a la cuestión), respecto del diario *Clarín*: en los tres primeros, su cobertura fue más reiterada y más amplia temporalmente.<sup>39</sup> Inclusive estos tres diarios adelantaron el posible tratamiento en Comisión de los proyectos para modificar el Código Civil, haciendo de ello “una noticia”. Los tres lo hicieron adelantando sus respectivas posturas.

*La Nación* sacó el 27 de octubre (dos días antes del debate) una nota en la que se citaban algunos de los fundamentos del borrador, se refería la “cautela” (pero también el “optimismo”) de una de las autoras del proyecto y se señalaba (tal vez como dato curioso)<sup>40</sup> que tanto las autoras del proyecto como la presidenta de la Comisión de Legislación General eran mujeres. Concluía con una frase premonitrice: “Precisamente, se esperan arduas horas de discusión, ya que hay sectores que pondrán objeciones a las iniciativas en cuestión, como la Iglesia y grupos conservadores”. Al día siguiente tituló “La Iglesia rechazó el matrimonio gay”, presentando las afirmaciones José María Arancedo, arzobispo de Santa Fe, que “pidió a los legisladores tener en cuenta la historia e idiosincrasia del pueblo argentino”, evitar en la ley “toda confusión que no distinga lo que es distinto” e indicó que “estas uniones [homosexuales] cuentan con una serie de normas jurídicas o administrativas que atienden sus reclamos y seguridad social, pero desde otro encuadre jurídico y que siempre se puede mejorar”.

Mientras tanto, *Página/12*, el mismo 27 de octubre refirió el inicio del debate como “un paso trascendental” y colocó el tema (por boca de María Rachid, presidenta de la FALGBT) en el campo de los derechos humanos. En esa primera intervención se marcó el asunto como luego continuaría siendo abordado en el resto de la cobertura: como una cuenta pendiente, vista la existencia de parejas (y familias) lésbico-gay:

38. Las primeras reuniones de comisión en la Cámara de Diputados no arribaron a un dictamen ya que miembros del Frente para la Victoria (FPV/PJ) previamente comprometidos con la iniciativa no sumaron al quórum.

39. *Clarín* recién se sumó al asunto luego de la primera jornada de debate y su cobertura en esta etapa fue la más desprovista de epítetos.

40. O para indicar algunos de los peligros de dejar a las mujeres “seltas” en política.

“Por primera vez, dos comisiones parlamentarias del Congreso Nacional debatirán un tema que hasta la fecha circulaba entre las realidades del día a día de miles de parejas, mientras que en términos institucionales eran desconocidas: el matrimonio entre personas del mismo sexo” (*Página/12*, 27/10/09).

*Crítica* optó por poner el carro delante de los caballos y tituló (el 28 de octubre): “Mayoría de votos favorables al matrimonio gay”. “Optimismo” fue el tono de la nota, donde se plasman las voces de María Rachid y las autoras del proyecto. La definición del asunto la ofrece Rachid: “Queremos los mismos derechos con los mismos nombres porque lo contrario significa que el Estado nos siga tratando como ciudadanos y ciudadanas de segunda”. Se insiste sobre el consenso y apoyo que tendría la modificación, tanto dentro del Parlamento como por parte de la sociedad, aunque también resulta una manera de convocar al kirchnerismo: se les recuerda la declaración favorable del jefe de Gabinete (Aníbal Fernández),<sup>41</sup> se dice que “la ley depende del oficialismo” y se cuestiona: “Cristina deberá decidir si su política de derechos humanos incluye a gays y lesbianas” (*Crítica*, 28/10/09).

De allí en más, las coberturas continuarían en los días subsiguientes con crónicas, editoriales sobre el tema y columnas de opinión como la de Paula Víturro publicada en *Clarín* o la de *La Nación*, de Diana Cohen Agrest, licenciada en filosofía que indicaba las tasas de homosexualidad entre chimpancés y cacatúas enanas y señalaba la “fidelidad” de los cisnes. Rachid publicó una carta en *Página/12* el día que se realizaría la segunda reunión de Comisiones y no faltaron entrevistas a Alex Freyre y José María Di Bello, una vez conocido el fallo Seijas.

Pese a las diferencias consignadas entre los distintos medios respecto de sus posturas ante el gobierno y ante las iniciativas en pos del matrimonio gay lésbico, es posible encontrar un denominador común: de acuerdo a la cobertura inicial de los medios de comunicación, este era un debate sobre “matrimonio gay”. Así parecía rotularse el asunto en aquel entonces, invitando a preguntarnos sobre las razones y efectos de esta economía verbal.

En primer lugar el término “matrimonio gay” no incluye (al menos en nuestros contextos latinos) la asociación con gays y lesbianas, sino sólo con los primeros. Eso a su vez se vio reforzado, en la cobertura mediática, por las imágenes seleccionadas para acompañar las notas: generalmente parejas de varones (obviamente esto se multiplicó a partir del fallo Seijas, con el álbum de Freyre y

41. En entrevista con Bruno Bimbi, en junio de 2009, el entonces Ministro de Justicia y Seguridad había respondido: “Toda la vida estuve en desacuerdo con que las parejas homosexuales puedan adoptar, y un día tuve la valentía de decir que me convenciste” (*Crítica*, 16/6/2009).

Di Bello). Incluso no faltaron las imágenes de archivos internacionales, como la del 29 de octubre, en *Página/12*, donde hay “un casamiento entre dos mujeres en la Iglesia Luterana sueca”. Entonces parecía que había que buscar parejas homosexuales (y especialmente de mujeres) en continentes lejanos y fríos. Sólo *Crítica* “aprovechó” la Marcha del Orgullo acaecida por aquellos días en Buenos Aires para generar un archivo de fotos que incluyera mujeres besándose, y con ello pudieron poner un tono un poco más local al asunto.<sup>42</sup>

En segundo lugar, la fórmula alternativa que entonces se presentaba era “matrimonio entre personas del mismo sexo”. Esta desgraciada estructura sintáctica, además de conllevar no pocos dolores de cabeza a los redactores, alude a una sutileza que tal vez no sea tal. ¿Qué era lo importante en estas parejas? ¿Que se tratara de dos mujeres o dos hombres, en vez de una mujer y un hombre? ¿O más bien, que aquellos que conforman la pareja sean (antes que hombres o mujeres) personas homosexuales? La definición del debate bajo el término “matrimonio entre personas del mismo sexo” omite uno de los elementos más conflictivos del asunto: la orientación homosexual de los contrayentes y la legitimidad, o no, que se le quiera dar a la misma.

Avanzando un poco más, puede reconocerse un viraje en las coberturas mediáticas tras el fallo Seijas: desde *La Nación*, un discurso cada vez más abiertamente discriminador y apocalíptico, y por el lado de los defensores de la iniciativa, el discurso de la normalidad.

*La Nación* tuvo una editorial el 14 de noviembre (un día después de conocerse la no apelación de Macri) que merecería transcribirse *en extenso*. Valga apenas decir que titularon “Una ley que promueve el mal común” (13/11/09), que los convocados a opinar fueron la Corporación de Abogados Católicos y la Comisión Ejecutiva del Episcopado Argentino. Para redoblar sus “ofertas” de una unión civil, convocaron a dos abogados, José Miguel Onaindia y Félix Loñ. Pese a que el primero ya había expresado públicamente su acuerdo con la reforma de la Ley de Matrimonio,<sup>43</sup> sus posiciones parecen analogarse en la nota periodística:

“Puestos a opinar, Onaindia está de acuerdo con que la ley debe reconocer el derecho de las personas homosexuales de *quedar en igualdad de*

42. El investigador brasileño Luiz Mello cuenta que con motivo de discutirse el Proyecto de Parcería Civil en una Comisión Especial de la Cámara de Diputados brasilera durante el año 1996 se hicieron una serie de audiencias. En una de ellas se exhibió el film *The Marguerethe Cammermeyer Story*, que narra el universo de relacionamiento amoroso entre dos mujeres y las dificultades que tienen que enfrentar. Y dice Mello: “La exhibición de este film fue motivada por la ausencia de mujeres lesbianas, con relativa proyección nacional, dispuestas a participar como expositoras en una audiencia pública en la Comisión” (Mello, Luiz, *Novas Famílias. Conjugalidade homossexual no Brasil contemporâneo*, Río de Janeiro, Garamond, 2005, p. 62).

43. En la reunión de Comisiones conjunta realizada el 5 de noviembre Onaindia había sostenido: “Creo que los proyectos son idóneos; considero que con ellos se mejora enormemente la calidad de

*tratamiento* que las heterosexuales. Loñ también postula que *no se les puede negar una figura similar a la del matrimonio, como una unión civil* de mayor alcance que la actual” (*La Nación*, 13/11/09, el resaltado es mío).

Frente a ello, en los medios afines a la iniciativa lo que aparecieron fueron “las historias personales”. Si, como vimos, la judicialización conlleva una individualización del reclamo, ello se vio traducido y multiplicado en las coberturas mediáticas: aparecieron los nombres propios (“Alex y José, el primer matrimonio gay argentino”, tituló *Crítica* el 13 de noviembre, cuando se conoció el fallo). *Clarín* concentró su interés en reconstruir el relato romántico de la pareja, narrando cómo sus miradas se cruzaron, tuvieron “largas charlas junto al mar y llegaron los primeros besos”. Y hasta los mandó de luna de miel: “El festejo de la pareja continuará este fin de semana en Chapadmalal, el mismo lugar donde comenzó su historia de amor” (*Clarín*, 13/11/09). Rachid de pronto se convirtió en una especie de heroína de cuentos, que sensible e impulsiva se lanza “excitada” a buscar a Mauricio Macri a un acto en un hotel (y podemos imaginarla irrumpiendo de manera intempestiva, tras correr por corredores palaciegos) porque, como explicaría más tarde, “Necesitaba oírlo directamente, con mis propios oídos” (*Página/12*, 13/11/09).

Llamativamente, en este terreno de las “historias personales” las que se hicieron presentes fueron las madres lesbianas, en un novedoso terreno de visibilidad. Primero a través de una columna de opinión, una periodista (y madre lesbiana) expresó las proyecciones a futuro que tendría para su familia la posibilidad de casarse (*Página/12*, 14/11/09). Al día siguiente, tal vez por primera vez en los medios de comunicación locales, en *Página/12* se hizo imagen, cuerpo y palabras una familia conformada por dos madres lesbianas y sus pequeños trillizos. Hacia finales del mes de noviembre, un fallo conminó a una obra social a pagar el tratamiento de fertilización asistida de una pareja de lesbianas. Debajo de las fotos que las mostraba abrazadas, el epígrafe indicaba: “Seis años de convivencia. Ahora quieren ser mamás” (*Crítica*, 27/11/2009).

La creciente visibilidad de las parejas homosexuales (de la mano de Freyre y Di Bello) y de las familias lésbicas vino acompañada del fenómeno paradójico de la normalización: Alex y José fueron entonces una “pareja moderna con códigos claros” (*Clarín*, 13/11/09) preocupada por las mismas tareas que cualquier pareja a punto de casarse: “Ahora, a preparar la fiesta y la luna de miel” (*Página/12*, 17/11/09). Las madres lesbianas concluyeron: “La verdad es que nosotras siem-

---

vida de los habitantes de nuestro país” (transcripción tipográfica de la Reunión del 5/11/2009 de las Comisiones de Legislación General y Familia, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados).

pre lo vivimos muy *naturalmente*". La nota se tituló "El error es pensar que las familias diversas somos diferentes" (*Página/12*, 15/11/09, el resaltado es mío).

El discurso de la normalidad puede tener tanto que ver con una estrategia del movimiento LGBT como con el tratamiento que los medios hayan decidido darle a la cuestión. Aquí se considera que hubo más de lo segundo, en vista de algunos signos que desde el movimiento LGBT intentaron imprimirse, como la fecha solicitada por Freyre y Di Bello para contraer matrimonio o su carta de presentación como activistas LGBT y por los derechos de personas viviendo con VIH/sida. A su vez, también es cierto que esta postura "crítica militante" fue utilizada peyorativamente por *La Nación* para indicar "intereses ocultos" tras aquel reclamo de matrimonio ("Una decisión estratégica de la militancia homosexual. Dicen que, más allá del amor, persiguen un fin para su comunidad", título de *La Nación*, 14/11/09).

Las historias de vida, la "naturalidad" y la semejanza con las parejas y familias heterosexuales parecen haber constituido el ropaje de gala con el que los medios de comunicación comenzaron a vestir a la diversidad sexual para el matrimonio en ciernes. El propio proceso político imprimiría nuevos sentidos, consolidando esta imagen en algunos casos y disputándola en otros...

## 5. Segunda etapa: actores, alianzas, estrategias y definición del asunto (enero-mayo 2010)

Los primeros meses del 2010 estarán marcados por nuevos fallos habilitando el matrimonio de parejas gay lésbicas: el 24 de febrero la jueza Liberatori (quien en noviembre había ordenado la cobertura del tratamiento de fertilización a una pareja de lesbianas) ordenó al Registro Civil realizar una boda entre dos varones basando su argumento en que la ley (tal como estaba vigente) no prohibía el matrimonio entre personas del mismo sexo. Rechazaba el planteo de inconstitucionalidad de los artículos 172 y 188 del Código Civil e indicaba que las uniones homosexuales se trataban de una situación no prevista por "el codificador", por lo que era necesario realizar una interpretación dinámica y acorde a los principios generales del derecho (fallo Liberatori sobre el pedido de Bernath y Salazar Capón).

En abril llegaría el primer casamiento entre dos mujeres: "Norma y Cachita" (como serían conocidas a través de los medios de comunicación) instalarían una nueva imagen al mostrar el vínculo amoroso entre dos mujeres jubiladas, juntas hacía más de treinta años, vecinas de Parque Chas.<sup>44</sup> Alejándose de definiciones esencialistas de la homosexualidad, netamente victimistas o triunfalistas, narraban cómo se había gestado su amor al conocerse en Colombia, donde

una de ellas había llegado exiliada. Una era la esposa del primo de la otra. De ese modo se conocía la gente y así se conocieron también ellas. Al referir la relación con sus familias, se señalaba:

“Con sus respectivas familias nunca consiguieron hablar del tema. Pero tampoco nos hacían problemas, con mi hermana no tuve líos y tampoco con mis sobrinos, la mamá de Cachita tiene 88 años y me dice *sí, m’hija*, es más, fui testigo en el casamiento del hijo de Cachita que vive en Barranquilla’, explicó Norma. ¿Sabe que su mamá se casó? ‘No, no tuve tiempo, en cuanto llego a casa le mando un mail’, respondió Cachita” (*Página/12*, 10/4/2010).

De ese modo, estas mujeres indicaban aquel lugar mucho más paradójico del lesbianismo, y sobre todo del lesbianismo de hace varias décadas: violento, sí (por ejemplo en las terapias “de cura”, que atravesó una de ellas), pero sobre todo sembrado de silencios y sobreentendidos que hacen a otros modos de invisibilidad.

Quando la reforma del Código Civil se discutiera en la Cámara de Diputados ya cinco parejas habían contraído matrimonio. // Al momento de discutirse la reforma del Código Civil en la Cámara de Diputados ya cinco parejas habían contraído matrimonio. // Todas ellas, abonadas por una alta cuota de publicidad mediática, contribuyeron al argumento de los propulsores de la iniciativa, sedimentando aquello de que “nuestras familias ya existen”.

Mientras tanto, hasta llegar al debate del 4 de mayo de 2010, se fue consolidando una alianza parlamentaria a favor de la iniciativa.<sup>45</sup> En febrero, en conferencia de prensa, legisladores de distintos partidos políticos adelantaron su postura favorable a la reforma. Algunos hablaron en representación de su bloque (Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad, Socialismo); otros, cuidaron sus palabras y aportaron a título personal (como Adrián Pérez, de la Coalición

44. La tapa de *Crítica* (10/4/2010) es un primer plano de las esposas besándose. Por aquellos días mi primo de 20 años diría que esa imagen “le daba impresión”, no porque se tratase de dos mujeres, sino porque eran viejas y no estaba acostumbrado a ver viejos besándose. La sexualidad en la tercera edad también comporta un régimen de visibilidad acotado...

45. Podríamos incluso postular la conformación de una alianza parlamentaria articulada a través de una agenda común en torno a derechos sexuales y reproductivos. En el mes de marzo de 2010 más de treinta diputados presentaron un nuevo proyecto de despenalización del aborto (Expte. 0998/10). Todos ellos luego también votarían a favor de la reforma de matrimonio. (En mayo se sumarían otros tantos adherentes. A excepción del Dip. Kenny, los demás también dieron su voto afirmativo a la ampliación del matrimonio).

Cívica). Hubo una especial atención a las palabras de Agustín Rossi, presidente del bloque del Frente para la Victoria, quien entonces expresó el apoyo de su bloque. Posteriormente Alejandro Rossi (hermano del primero, también diputado por el FPV/PJ e integrante de una de las comisiones donde se discutió la iniciativa) sería más cauteloso, permitiéndose “una opinión personal no partidaria”. Estas ambivalencias al interior del partido oficialista son indicativas de procesos similares en los demás partidos mayoritarios.

Al interrogarnos sobre el rol de los partidos políticos en este proceso, no puede afirmarse que hayan resultado completamente irrelevantes, pero tampoco disciplinadamente inapelables. Nociones tales como “disciplina partidaria” y “libertad de conciencia” tienen que ser profundizadas atendiendo a los contextos específicos que atraviesan las demandas. Localizado en el escenario posterior a las elecciones de junio de 2009 donde el oficialismo había perdido su hegemonía, y a cinco meses de la renovación de las Cámaras, éste era el primer proyecto de peso que lograba obtener quórum para ser debatido. Esta votación, por tanto, implicó “desmenuzar” cuáles eran las alianzas que se habían forjado para la elección anterior, y qué realineamientos podían sucederse de allí en adelante, respetando, o no, las fronteras de las listas partidarias.

Fueron pocos los partidos que con cinco o más diputados (86% de la Cámara) tuvieron un voto unánime: el Movimiento Proyecto Sur (5 bancas, a favor); GEN (*ídem*); Nuevo Encuentro Popular y Solidario (*ídem*); Partido Socialista (6 bancas, a favor) y el Partido Peronista (6 bancas, en contra). En términos de homogeneidad partidaria, los siguieron la Coalición Cívica (19 bancas, 84% a favor) y el Peronismo Federal (28 bancas, 78% en contra). Resulta llamativo que en el caso de estos dos partidos, sus presidentes de bloque se apartaron del voto mayoritario del partido: Carrió (de la Coalición Cívica) se abstuvo y Solá (del Peronismo Federal) votó a favor. Votaron divididos, pero con mayoría en contra: la UCR (43 bancas, 53% en contra), el PRO (11 bancas, 54% en contra) y el Frente Cívico de Santiago del Estero (7 bancas, 57% en contra). Finalmente, el Frente para la Victoria también votó dividido, pero con mayoría a favor (85 bancas, 54% a favor).

Si avanzamos sobre la etapa posterior de debate en la Cámara de Senadores, resulta más complicado hacer un análisis de este tipo, ya que allí casi el 40% de las bancas están ocupadas por partidos provinciales, cada cual con uno o dos representantes. Baste entonces decir que en los otros dos únicos partidos (Frente para la Victoria, 31 bancas, y UCR, 14 bancas) las balanzas de los senadores se inclinaron hacia la postura que había sido mayoritaria en Diputados: ambos pasaron de un 53 o 54% de homogeneidad al 64%. En el primer caso, a favor; en el segundo, en contra.

En vistas de que la adscripción partidaria difícilmente puede ser la variable para comprender la inclinación del voto de los representantes, será interesante

profundizar en análisis ulteriores sobre otras coordenadas explicativas. Algunas de ellas ya han sido señaladas, como las variables de género y estado civil: “Los hombres apoyaron bastante menos que las mujeres: 4 de cada 10 diputados votaron a favor, contra 6 de cada 10 diputadas”. En la cámara de Senadores la relación se mantuvo entre los hombres (4 de cada 10 votos fueron a favor) y entre las mujeres 5 de cada 10 votaron positivamente. En cuanto al estado civil, “puede observarse que los porcentajes son similares en las dos Cámaras, con una relación rondando 45% a favor, 55% en contra para los casados y 80% a favor, 20% en contra para los no casados. Esto sugiere que el estado civil resultó un buen predictor del voto al matrimonio homosexual”.<sup>46</sup> Otros elementos podrían tomarse en consideración a futuro. De acuerdo a nuestras “anticipaciones de sentido” sugeriríamos avanzar sobre la variable de edad (para rastrear transformaciones generacionales) y la procedencia formativa (en pos de reconocer la influencia o no que pudiera tener la formación y participación en ámbitos religiosos).

Restringiéndonos al análisis partidario, como dijera un entrevistado: “los poptos se cuentan de a uno”. Eso llevó a que tanto propulsores como detractores de la iniciativa multiplicaran sus estrategias de contacto con los representantes. En la etapa posterior, durante el debate en la Cámara alta, la misma condición “provincial” de los senadores hizo que la actividad de persuasión o *lobby* se amplificara, extendiéndose territorialmente y abarcando una muy diversa gama de estrategias.

La novedad del asunto (esto es: la rápida incorporación al debate público de la demanda de matrimonio, *qua* matrimonio) y la falta de alineamientos claros en los partidos políticos mayoritarios (que hubiesen permitido una adscripción en tales términos) hicieron que propulsores y opositores a la iniciativa tuvieran, tanto al interior de los espacios parlamentarios como en la sociedad en general, un amplio público disponible “a convencer” al que llamaremos “destinatario”. La hipótesis indica que ello funcionó como un punto de partida para los activistas del movimiento LGBT (que sabían que “tendríamos que convencer a los heterosexuales, porque con los homosexuales no alcanzaba” –Alex Freyre, entrevista RH–); mientras que por el contrario, los sectores reactivos sobreestimaron su capacidad de influencia y su público fiel (o “prodestinatario” en términos de Verón).<sup>47</sup> Para cuando esto fue evidente a ojos de los propios actores, ya era demasiado tarde. Veamos esto en detalle:

Uno de los actores que corresponde incorporar ahora al análisis es el espacio público reactivo.<sup>48</sup> Aprovechando el herramental teórico propuesto previamente

46. Tow, Andy, “El voto familiar I y II” [on line]. Disponible en <http://towsa.com/wordpress/2010/05/10/el-voto-familiar/>.

47. Verón, Eliseo, “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”, en AAVV, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires, Hachette, 1987, pp. 11-26.

te, éste puede ser definido como otro de los espacios públicos que elaboran y hacen circular discursos. No se trata de un espacio público subalterno (tal como definiéramos al campo LGBT) ya que no comparte ninguna de las condiciones de subordinación de aquel: la heteronomía (ser designados por otros), la invisibilidad y la desigualdad jurídico-política. Lo nominamos “reactivo” por cuanto no se liga a exigencias de transformación, sino que demanda el sostenimiento del *statu quo*. En nuestro caso, este espacio público estará casi monopolizado por el activismo religioso. Esto es: en este espacio se nuclean y predominan agentes más o menos vinculados a instituciones religiosas. Sin embargo, caben dos aclaraciones: por una parte, el campo del activismo religioso resultó ser un espacio de disputa mucho menos homogéneo que lo que una primera mirada podría suponer. Fueron varios los representantes y miembros de distintos credos religiosos que se expresaron a favor de incluir a las parejas gay lésbicas en la institución del matrimonio, participando de reuniones de Comisión y articulándose en actividades conjuntas.

Por otra parte, el espacio público reactivo no define su “religiosidad” por el tipo de argumentos esgrimidos, sino que su discurso se aproxima a lo que Vaggione caracteriza como “secularismo estratégico”:

“El concepto de *secularismo estratégico* se propone para explicitar el desplazamiento en las principales argumentaciones utilizadas por el activismo religioso para oponerse a los derechos sexuales y reproductivos. Si bien el uso de justificaciones ‘seculares’ no es novedoso para la Iglesia católica, las mismas han devenido el eje central de las participaciones públicas del activismo religioso conservador. Discursos científicos, legales o bioéticos tienen un papel privilegiado en las políticas de la sexualidad, lo que implica un desplazamiento, aunque sea puramente estratégico, hacia justificaciones seculares. La defensa de las posturas religiosas tradicionales se realiza, cada vez más, sin referencia a lo sagrado, a Dios o a la doctrina oficial. Se intensifican, en cambio, argumentos que más allá de su calidad son exclusivamente seculares”.<sup>49</sup>

Al interior de este espacio reactivo conviven diversas estrategias, actores y discursos en circulación. En principio puede señalarse la creciente participación de las iglesias evangélicas en este debate, en una corriente similar a la que se observa en otros procesos políticos vinculados a la sexualidad y el género en la región.<sup>50</sup> Como indica Jones, los sectores evangélicos (tal vez por la misma pluralidad de actores institucionales que comprende) lejos de abonar *in toto* a la

48. La noción de *espacio público reactivo* articula la propuesta de espacios públicos de Fraser y el concepto de *politización reactiva* de Vaggione (2005; 2009).

49. Vaggione, Juan Marco, “Sexualidad, religión y política en América latina”, *Trabajo preparado para los Diálogos Regionales*, Río de Janeiro, agosto 2009, pp. 35-35. // **ver pàgs//**

oposición al matrimonio gay-lésbico, fueron también relevantes en la disputa en pos de lo que el autor reconoce como una creciente *re-bibliización*:

“...actores religiosos progresistas salen a disputar la identidad evangélica para posicionarse a favor del reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo [...] mediante referencias bíblicas puntuales, en un fenómeno especular al secularismo estratégico conservador: la creciente *re-bibliización* de los sectores progresistas, que ya no insisten exclusivamente en un registro secular para defender sus opiniones políticas. Lejos de desmarcarse de la carga de parcialidad valorativa atribuida a los actores religiosos, estas instituciones hacen hincapié en otras lecturas posibles de la Biblia, alternativas al literalismo (selectivo) conservador que condena la homosexualidad y justifica el negarles ciertos derechos”.<sup>51</sup>

El espacio público reactivo no asimiló esta pluralidad al interior de los grupos religiosos. Por el contrario, sus voces hegemónicas pretendieron que tanto los fieles como el conjunto de la sociedad reconocieran a las autoridades religiosas como guardianes de la moralidad pública y, simplemente, obedecieran. Como anticipamos, la ausencia de un discurso persuasivo, que intentara atraer con argumentos a quienes todavía no estuvieran convencidos puede ser una de las claves para comprender el fracaso del activismo religioso en el debate. ¿Cómo entender si no la difusión (a través de la Agencia Informativa Católica Argentina, AICA) de la carta de Jorge Bergoglio, presidente de la Conferencia Episcopal Argentina, dirigida a las Monjas Carmelitas de Buenos Aires? Resulta difícil pensar que un mismo mensaje (donde se hablaba de “envidia del demonio” y “movida del padre de la mentira”)<sup>52</sup> pudiese atraer tanto a las carmelitas como a quienes ni van a la Iglesia. Llamar a una “guerra de dios” sólo podía ser una convocatoria interesante para quienes pudiesen reafirmar allí sus conviccio-

50. Sardá, Alejandra, “Recoverign the lost memories of bravery: Latin american Non-normative Sexualities in the 21st Century”, en Dubel, Ireen y Hielkema André (eds.), *Urgency required. Gay and lesbian rights are human rights*, Netherlands, Hivos, 2008, pp. 94-203.

51. Jones, Daniel, “Evangélicos y matrimonio gay: actores e intervenciones evangélicas en los debates sobre reconocimiento legal de parejas del mismo sexo en Argentina (2002-2010)”, *Trabajo presentado en X Jornadas de Historia de las Mujeres y V Congreso Iberoamericano de Estudios de Género*, Luján, septiembre 2010, p. 12.

52. Agencia Informativa Católica Argentina (AICA), “Carta del cardenal Jorge Mario Bergoglio, arzobispo de Buenos Aires, a las Monjas Carmelitas de la Arquidiócesis de Buenos Aires”, 22 de junio de 2010 [on line]. Disponible en [http://www.aica.org/docs\\_blanco.php?id=463](http://www.aica.org/docs_blanco.php?id=463).

nes previas, pero difícilmente sea una tarjeta de invitación a conservar entre aquellos que se alejan (aunque sea un poco) de cualquier fundamentalismo religioso.

A la vez que se observa un déficit en el discurso hacia los destinatarios, tampoco parece que haya habido un uso estratégico de los pro-destinatarios (o dicho en otros términos, de la “tropa propia”). En el trabajo de campo realizado durante el proceso fue posible observar grupos organizados que participaban como público de las reuniones de Comisión:<sup>53</sup> su ingreso estaba generalmente garantizado (haciéndolo muchas veces en gran número y con listas confeccionadas previamente). Sin embargo, su presencia no era una constante en los pasillos o el Hall de la Cámara. Tampoco durante las entrevistas los legisladores mencionaron otras modalidades de acción, como sí refirieron haber conocido al debatirse otros asuntos vinculados a los derechos sexuales y reproductivos (fundamentalmente el aborto). La creatividad desplegada por el activismo religioso en aquellas circunstancias (repartiendo escarpines, por ejemplo), en esta oportunidad se vio opacada por carteles hechos a mano, con dibujos infantiles y leyendas como “Matrimonio es papá y mamá”, “Sí al matrimonio xx-xy” o “Dios quiere papá y mamá”.<sup>54</sup> Los carteles impresos, difundidos en la vía pública y la convocatoria masiva a la movilización fueron estrategias utilizadas mucho después (y, podríamos aventurar, tardíamente).

En los primeros momentos el activismo religioso se manifestó fundamentalmente: a) vía estos grupos de asistentes a las reuniones de Comisión en la Cámara de Diputados, b) participando profesionales de Universidades confesionales como discurso experto en las reuniones de Comisión, y c) por medio de asociaciones de abogados que actuaron como litigantes en causas judiciales.<sup>55</sup> A nivel de la Jerarquía Católica, hubo diversos pronunciamientos públicos.<sup>56</sup> Una vez más, estos pronunciamientos (más allá de su capacidad de influencia sobre

53. Aquí refiero especialmente a las reuniones de Comisión de la Cámara de Diputados realizadas en la Ciudad de Buenos Aires.

54. Tomados de las notas de campo de la reunión conjunta de Comisiones (15/4/2010).

55. Para ampliar sobre el accionar de organizaciones de la sociedad civil del activismo religioso, puede consultarse el Informe “Derecha Religiosa en América Latina, Principales Estrategias de Acción”, de Católicas por el Derecho a Decidir, Córdoba.

56. A los ya citados pueden sumarse el comunicado de febrero del 2010, en el que el presidente de la Conferencia Episcopal Argentina exigió al jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que apele el segundo fallo que permitió la celebración de un matrimonio gay lésbico. Cuando se realizaron las audiencias en el interior del país, en San Luis, el obispo local expresó que los gays “no son una familia porque no pueden tener hijos” y propuso que la homosexualidad era “una tendencia contra la que se puede luchar y vencer”. También hubo pronunciamientos por parte del arzobispo de San Juan, Alfonso Delgado, del arzobispo de Córdoba, Carlos Nãñez, y del arzobispo auxiliar de La Plata, Antonio Marino, entre otros.

los representantes, asunto difícil de mensurar) no contribuyeron a sumar adeptos. Bien por el contrario, el *in crescendo* autoritario llevó incluso a que algunos senadores hicieran explícito su repudio a ese tipo de manifestaciones.

Es recién después de la votación en la Cámara de Diputados (y para ello nos adelantaremos sobre sucesos de la etapa posterior) donde el activismo religioso toma un giro y profundiza su accionar. Por una parte, se multiplican los pronunciamientos de representantes locales del Arzobispado en distintas provincias y se hacen públicas las audiencias entre éstos y senadores. Por otra parte, esta etapa será la de mayor movilización de las “bases”, procurando congregarse lo que Héctor Aguer, arzobispo de La Plata, llamaría una “mayoría silenciosa”.<sup>57</sup>

Quienes inicialmente convocaron a la movilización fueron los grupos evangélicos: la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas (Aciera) y la Federación Confraternidad Evangelica Pentecostal (Fecep) realizaron un acto frente al Congreso un día antes que se comenzara a tratar el tema en el Senado e iniciaron una junta de firmas bajo la consigna “Por un matrimonio con papá y mamá”. La convocatoria, estimada en unas 8 mil personas (*La Nación*, 1/6/2010), concitó la atención de los medios de comunicación, en donde por primera vez se hacían presentes sectores movilizados en contra de la iniciativa. Más tarde, la realización de audiencias en el interior del país generaría un proceso de activación contra la modificación del estatuto matrimonial en la mayoría de las ciudades donde se realizaron aquellas reuniones. Entonces se generarían nuevos símbolos (como el uso del color naranja) para identificar y visibilizar aquella postura.

Finalmente, el 13 de julio (día anterior a que se debata en la Cámara de Senadores) se realizó un acto frente al Congreso nacional convocado conjuntamente por el Departamento de Laicos de la Conferencia Episcopal Argentina (DEPLAI), Aciera, Fecep y otras organizaciones. La capacidad de movilización entonces manifiesta da cuenta de la existencia de redes, lazos de solidaridad y objetivos comunes que nos permiten pensar este activismo en términos dinámicos, atendiendo a sus mutaciones y alianzas. Sin embargo, estos sectores tuvieron enormes dificultades para ampliar su discurso a otros foros de la sociedad y para vincularse con otros actores (sindicales, culturales, sociales).

Los impulsores de la reforma, en cambio, recurrieron a aliados estratégicos que ubicaran la iniciativa en el marco de bases sociales y símbolos culturales compartidos.<sup>58</sup> El acompañamiento de organismos de derechos humanos y la

57. Agencia Informativa Católica Argentina (AICA), “Mons. Aguer denunció presiones para votar el ‘matrimonio’ gay”, 5 de julio de 2010 [on line]. Disponible en [http://www.aica.org/index.php?module=displaystory&story\\_id=22364&edition\\_id=1279&format=html&fch=2010-07-05](http://www.aica.org/index.php?module=displaystory&story_id=22364&edition_id=1279&format=html&fch=2010-07-05).

presencia de Madres de Plaza de Mayo en distintos momentos del proceso reforzaron la demanda en el campo de los derechos humanos, así como las alianzas con distintos sectores de la sociedad civil (representantes sindicales, artistas, académicos, religiosos) contribuyeron a instalar el asunto como un problema común, en el marco de una mayor democratización de la sociedad.

La media sanción lograda en la Cámara de Diputados tal vez tomó por sorpresa a varios. Lo cierto es que para entonces la cuestión ya había sido definida. Con ello no referimos que el asunto estuviese saldado, sino que las coordenadas interpretativas ya estaban colocadas. Previamente anunciamos la relevancia que tiene la definición que se haga de un determinado asunto. Ello condiciona los interlocutores pertinentes en un debate, la gama de respuestas estatales posibles y el marco general del debate. Koopmans y Statham refieren a una “estructura discursiva de oportunidades” que “determina qué ideas son consideradas ‘sensibles’, qué construcciones de la realidad son vistas como ‘realistas’ y qué reclamos se toman como ‘legítimos’ en el marco de una política en cada momento específico”.<sup>59</sup> En lo que sigue, y antes de avanzar en la última etapa de este proceso, se presentan los argumentos centrales que definieron cuál era el asunto en debate tras la demanda de reconocimiento de las parejas gay lésbicas. Intentaremos mostrar cómo la dinámica entre discursos propulsores y discursos reactivos hará del debate una discusión en torno los significados de la igualdad.

## 6. Significados de la Igualdad

El principio de igualdad fue el eje central sobre el cual los propulsores articularon la demanda de matrimonio. “Los mismos derechos con los mismos nombres” era el lema que hacía énfasis, más que en el instituto reclamado, en la necesidad de deslegitimar prácticas discriminatorias hasta entonces sostenidas por el Estado. Esta definición del asunto “enmarcó”<sup>60</sup> la demanda incribiéndola históricamente y haciéndola inteligible a través de la asociación con otras análogas como el voto femenino o la equiparación sancionada en la década de 1980 entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio.

58. Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 1997.

59. Koopmans, Ruud y Statham, Paul, “Ethnic and Civic Conceptions of Nationhood and the Differential Success of the Extreme Right in Germany and Italy”, en Giugni, Marco, McAdam, Doug y Tilly, Charles (eds.), *How Social Movements Matter*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, p. 228.

60. El término *frame*/marco es tomado de Goffman por Snow y Benford para referir al “esquema de interpretación que permite localizar, percibir, identificar y etiquetar determinados aconteci-

La idea de tratarse de una “ley de la igualdad” puede rastrearse en la articulación entre este espacio y el activismo LGBT español. En aquel entonces, la iniciativa también había sido planteada de ese modo. Por el contrario, el “derecho a ser diferente” que reconocimos en el debate de la Ley de Unión Civil, esta vez casi no fue planteado. Existió más bien un esfuerzo desde el espacio LGBT por definir la cuestión por fuera de los marcos del “derecho a la privacidad” y se resaltó el carácter público de *la pareja*. Una periodista vinculada al activismo puntualizaba:

“Nuestra familia no es nuestra ‘intimidad’. En familia vamos al parque, al teatro, de vacaciones, a la escuela y cuando no queda otra también al hospital. Comemos en restaurantes, nos damos la mano en el cine, nos besamos en la calle para alegría de nuestro hijo, al que le encanta ver esa escena de cariño conyugal. Nuestra familia es pública como cualquier familia” (Marta Dillon, *Página/12*, 9/5/2010).

Este énfasis igualitario antes que diferencialista se comprende también por el objeto bajo discusión: la institución matrimonial difícilmente podía encuadrarse bajo el derecho a la privacidad, en resguardo de una diferencia “íntima”. El matrimonio es una institución compleja en la que se articulan expectativas variadas y significados múltiples. Políticamente, el matrimonio comprende un estatus jurídico que ordena a las personas entre sí y en su vinculación con el Estado. Interviene en la distribución de derechos patrimoniales, de residencia, de beneficios sociales, entre otros. Ello, sumado a la inclusión en el debate del régimen de adopción conjunta hacía del asunto una cuestión de ineludible del interés estatal. Si la Unión Civil todavía podía presentarse como un contrato privado entre pares, la trayectoria del matrimonio, el signo político que le imprimieron debates anteriores (en particular, los referidos al divorcio vincular) y el propio peso otorgado por quienes procuraban “defenderlo”, señalaron en el matrimonio su carácter público.

A la vez, el contexto en que se inserta el debate también condiciona los esquemas conceptuales para abordarlo. Así, en principio podríamos señalar un

---

mientos dentro del espacio vital y en el mundo en general” (Snow, David y Benford, Robert: “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization”, en *American Sociological Review* Vol. 51, 1988, p. 464). Así, el concepto de *framing*, en el marco de los estudios sobre movimientos sociales, pretende contribuir a la comprensión de la emergencia de la acción colectiva, indicando los símbolos culturales y valores políticos que dan sentido y constituyen marcos interpretativos de nuevas demandas, iniciativas o disputas. Como se verá, en los procesos de *framing* no sólo intervienen los movimientos sociales (como en este caso, el de la diversidad sexual), sino también otros actores, incluso antagonicos.

cierto “apagamiento” más general del paradigma liberal (¿podríamos decir en un contexto de hegemonía peronista?) en los actuales debates socio-políticos. Esto es: el discurso liberal clásico no resulta un *lenguaje válido* en un contexto signado por la defensa del intervencionismo estatal, el cuestionamiento del “paradigma neoliberal de los noventa”, entre otros.

En este sentido, resulta ilustrativo atender al cambio operado entre el 2002 (al momento de discutirse la Ley de Unión Civil) y en el 2010, respecto de los modos de interpretar el artículo 19 de la Constitución Nacional.<sup>61</sup> Si entonces fuera interpretado en aquella clave de “intimidad”, en el reciente debate fue presentado como fundamento del derecho a la *autonomía personal* (diputado Gil Lavedra, diputado Gallardo). La autonomía personal no implicaba ahora la reserva de un espacio resguardado de la tutela estatal, sino el reconocimiento de la igual dignidad y capacidad de las personas para realizar su propio *plan de vida*. La libertad es desacoplada de la cuadrícula público-privado, para convertirse en atributo de las personas en tanto sujetos políticos.

Paradójicamente, esta definición del asunto en términos de igualdad se verá reforzada a partir de las estrategias del discurso opositor. Sobre este eje girará el debate, no por exclusiva voluntad de sus propulsores, sino especialmente por la dinámica impuesta por los argumentos opositores.

En este sentido, resulta pertinente volver sobre algunas de las nociones del discurso polémico para considerar que en el espacio de la práctica política, todo discurso se distingue por conformarse en relación con un Otro adversativo.<sup>62</sup> Así como los actores sociales no son entidades preestablecidas, su discurso también está constituido a partir del diálogo y las tensiones con otros antagónicos. En este caso, los argumentos en torno a la igualdad sólo pueden comprenderse en el marco de las discusiones planteadas por los detractores de la iniciativa, y en particular del argumento central de la oposición al matrimonio gay-lésbico: la llamada “discriminación justa”.

“Es justo tratar igual lo igual; es justo tratar lo desigual como desigual, pero no es justo tratar lo desigual como igual y lo igual como desigual. Con esto quiero decir que la equiparación en nombre y derechos de los ciudadanos que asumen el compromiso de las funciones sociales estratégicas, como es la procreación, no pueden ser considerados en las mismas condiciones; en caso contrario, se trataría de una discriminación injusta” (diputado Merlo, sesión del 4 de mayo de 2010, HCDN).

61. “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe” (Art. 19 de la Constitución Nacional).

62. Verón, *op. cit.*

La “discriminación justa” pretende basar en principios aristotélicos (que diferencian justicia e igualdad) la no inclusión de las parejas homosexuales en el matrimonio. Desde esta perspectiva, las uniones homosexuales serían diferentes en cuanto a su composición y fines respecto de las heterosexuales y por lo tanto, no debiera otorgárseles el mismo estatus jurídico. “Reconocer otro tipo de uniones y equipararlas a la familia es discriminarla y atentar contra ella” (dip. Enríquez en Debate sobre Uniones Civiles, citando a su vez un documento de la Conferencia Pontificia para la Familia y la Comisión Pontificia para América latina del 12 de octubre de 2002).

El argumento de “discriminación justa” vendría precisamente a desmentir la acusación de discriminación, considerando la palabra en una nueva acepción: discriminar también significa “distinguir” o “discernir”. Quienes sostenían el argumento de la “discriminación justa” procuraban con ello a su vez desmarcarse de la acusación de segregar e infravalorar la homosexualidad, generando un extraño circuito donde algunos se victimizaban denunciando ser discriminados por “discriminadores”.<sup>63</sup>

Para mostrar la voluntad de otorgar derechos a las parejas homosexuales, estos sectores contrarios al matrimonio propusieron entonces lo que combatían hace unos pocos años: otras figuras jurídicas (como la Unión Civil) que permitieran acoger a las parejas homosexuales, brindando cierta cobertura legal, pero preservando algunas potestades (sobre todo la adopción) y el rótulo de “matrimonio” para las parejas heterosexuales.

Sólo muy tardíamente, sobre la sesión en la Cámara de Senadores, otros argumentos serían planteados en contra de la ampliación del matrimonio. En particular: la invisibilidad y subordinación de las mujeres en la nueva ley. Este discurso procuraba resaltar los derechos de las mujeres que estarían siendo violados tras la indistinción genérica propuesta en el nuevo estatuto, pretendiendo generar una dicotomía entre “derechos de la mujer” y “derechos de minorías sexuales”.<sup>64</sup> Si bien este argumento no fue atendido, cabe señalarlo en

63. Como ejemplo de este argumento puede consultarse la intervención de Elcira Nazar Espeche (profesora de filosofía de la Universidad Católica de La Plata), durante la reunión de Comisión de Legislación General del Senado (22/6/2010).

64. Tanto De la Dehesa en México como Fassin en Francia refieren cómo al momento de discutirse al establecimiento de cuotas de género en las listas de candidatos se refirió a los derechos de las minorías sexuales, confrontándolos. En un caso, temiendo que luego se reclame la “cuota de maricas”; en el otro, subrayando y naturalizando la diferencia sexual para justificar la necesidad de una ley de ese tipo. Ver: De la Dehesa, Rafael, *Queering the public sphere in Mexico and Brazil*, Duke University Press, 2010, p. 47, y Fassin, Eric y Feher, Michel, “Parité et PaCS: anatomie politique d’un rapport”, en Borrilo, Daniel, Fassin, Eric y Iacub, Marcela (dirs.), *Au-delà du PaCS. L’expertise familiale à l’épreuve de l’homosexualité*, París, PUF, 1999, pp. 13-44.

vista de las posibles reconfiguraciones del espacio reactivo que, como indicara Vaggione, hace un uso estratégico de los argumentos seculares, en este caso, los promovidos desde el feminismo y los movimientos de mujeres.

Es en este escenario, por tanto, que se plantea el debate sobre la posible inclusión de las parejas gay-lésbicas en el matrimonio: ya no se trata de obtener o no los derechos (que, excepto la adopción, parecieran aceptar todos), sino de los significados de la igualdad y las políticas particulares para concretarla. La igualdad que se pondrá en debate a partir del reclamo de matrimonio es una igualdad política, antes que “contrastiva”. En este sentido, vale recordar la distinción que realizara la historiadora Joan Scott al intentar desmontar el binomio (tan caro a ciertas discusiones feministas) entre “igualdad y diferencia”. Para ello, se servirá de los aportes de la teoría posestructuralista para intentar rearticular valores de sinonimia y antonimia. Así dirá que lo que se opone a la igualdad no es la diferencia, sino la inequidad o falta de equivalencia, “la *noncommensurability* (la falta de medidas comunes)”. La igualdad política, precisamente, supone la existencia de diferencias que (sin embargo) no son consideradas como relevantes en términos de ciudadanía:

“La igualdad en la teoría política de derechos que está detrás de los reclamos de justicia que llevan a cabo grupos excluidos, significa ignorar las diferencias entre individuos para un propósito en particular y en un contexto particular. Michael Walzer lo expresa del siguiente modo: ‘el significado de raíz de *igualdad* es negativo: el igualitarismo tiene sus orígenes en políticas abolicionistas. Trata de eliminar no todas las diferencias, sino un grupo particular de diferencias, y un grupo diferente en diferentes épocas y lugares’ [...] La noción política de igualdad, por tanto, incluye un reconocimiento de la existencia de la diferencia: más aún, depende de tal reconocimiento. Las exigencias de igualdad se basaron siempre en argumentos implícitos y generalmente no reconocidos a favor de la diferencia: si los individuos o grupos hubieran sido idénticos o los mismos, no habría habido necesidad de pedir la igualdad.”<sup>65</sup>

Las discusiones sobre matrimonio civil operaron entonces como un escenario de disputa en torno a cómo conciliar el reconocimiento de una sociedad diversa y plural junto con la igualdad de derechos y el acceso equitativo a la ciudadanía. Entonces la demanda comenzaría a ser nombrada y reconocida bajo un nuevo rótulo: “matrimonio igualitario”.<sup>66</sup>

65. Scott, Joan, “Reconstruir igualdad versus diferencia: usos de la teoría posestructuralista para el feminismo”, en *Revista Feminaria* Año 7 N° 13, noviembre 1994, pp. 1-9. Ver también Walzer, Michael, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, Nueva York, Basic Books, 1983.

66. De dónde salió el término y quién lo dijo por primera vez puede quedar en el terreno de los mitos urbanos. De acuerdo al relevamiento documental, cobra mayor circulación en las primeras semanas de julio: hay un registro fotográfico del acto del 9 de julio en Tucumán donde detrás de Cristina Fernández se lee: “H.I.J.O.S. apoya la ley de matrimonio igualitario”. También la

## 7. Tercera etapa: espacios en disputa (mayo-julio 2010)

En el lapso de pocos meses, la demanda inicial de reconocimiento legal de las parejas homosexuales había mutado hasta consolidarse en la propuesta de reforma a la ley de matrimonio. Si al inicio del proceso muchos podían reconocer en otro tipo de figuras (como la Unión Civil) una respuesta favorable y satisfactoria a la demanda, hacia esta tercera etapa se perfilaban dos posibles respuestas estatales, de signo contrario: la que brindara igualdad plena, y la que reconociendo ciertos derechos, preservara un tratamiento diferencial para las parejas heterosexuales. La dinámica del proceso (el accionar de los participantes, los discursos en circulación, el escenario coyuntural) modificó el planteo de la demanda, haciendo que el debate se defina entre “tratamiento igualitario vs. discriminación”, dejando por fuera otras discusiones, preguntas y posturas. En este sentido, resulta ilustrativo un pasaje del discurso del diputado Forte:

“Quizá algunas inseguridades y dudas se fueron disipando, pero queda un ruidito en mi conciencia. Le puedo garantizar que el día de mañana me voy a poder arrodillar en la tumba de mis viejos y mirar a mis hijos de frente a los ojos y sin duda podré decir que aposté por la igualdad y la integración y que jamás me lo perdonaría si dijera que voté por la discriminación. Por lo tanto, mi voto es positivo” (Dip. Forte, sesión del 4 de mayo de 2010, HCDN).

Al momento de debatirse en la Cámara de Senadores, una postura apoyaba la reforma del Código Civil tal como había sido votada en la Cámara de Diputados, con el reemplazo de “contrayentes” allí donde antes dijera “hombre y mujer”. La postura contraria promovía su rechazo y aconsejaba en cambio el tratamiento de un proyecto de “Unión Civil” que brindara cierta cobertura legal a parejas homo u heterosexuales, a la vez que expresamente impedía la adopción conjunta o el acceso a fecundación in vitro a las parejas de personas del mismo sexo (Art. 17 del Dictamen de Comisión. Proyecto de ley de Unión Civil, 2010). La distancia entre una y otra propuesta se ampliaba: nuevamente, el espacio reactivo al matrimonio gay lésbico hacía esta propuesta sin una estrategia efectiva de convencer a los indecisos: el proyecto presentado apenas cumplía las formalidades de la Cámara ya que no se trataba de un proyecto efectivamente presentado, sino de la reunión y sumatoria de otros cuatro proyectos (de enlace civil, unión civil, uniones concubinarias...) que era casi desconocido al

---

Resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (con fecha del 7/7/2010) se llama “Declaración de apoyo a la ley de matrimonio igualitario”.

momento de la votación. Si quedaban dudas sobre su sesgo discriminatorio, la propuesta de Unión Civil garantizaba a los funcionarios el derecho de objeción de conciencia, instalando a la posibilidad de que sean éstos (y no la ley) los que discrecionalmente permitan el acceso a los derechos (Art. 24).

En términos de visibilidad pública, cuando el tema fue debatido en la Cámara de Senadores, ya había casi una docena de bodas celebradas. Aquella frase de Rodríguez Zapatero, “No estamos legislando para gentes remotas y extrañas, [...] [sino] para nuestros vecinos, para nuestros compañeros de trabajo, para nuestros amigos y para nuestros familiares”,<sup>67</sup> se patentizaba en la difusión de familias que hacían pública su diversidad: un diputado *confesaría* ser padre de un hijo gay, hijos de gays y lesbianas (hasta entonces invisibles) se hacían presentes en reuniones de Comisión en la Cámara de Senadores. En los programas de televisión se reiteraban los relatos personales, cómo había sido la “salida del closet” para los padres, para los hijos... Al recorrer los relatos en torno a los vínculos establecidos por gays y lesbianas daría la impresión de que estas personas se profesan cariño, pasean sobrinos, llevan sus hijos a la escuela y visitan familiares casi en la totalidad de su tiempo disponible, dejando en un lugar secundario a los vínculos específicamente sexuales. Como sujetos plenos de responsabilidades familiares, comunitarias y ciudadanas, las prácticas sexuales al margen de la heterosexualidad no fueron referidas. ¿Tienen sexo las y los homosexuales? El silencio en torno a las prácticas sexuales, el deseo homoerótico o la pasión lésbica habilita interrogarnos acerca del estatuto de aquellas prácticas y en qué medida algo de ello fue disputado o sacudido en el debate.

Insistimos en este carácter “familiar” de la visibilidad gay lésbica y su eficacia en el espacio público: el discurso promovido por las organizaciones del campo LGBT (“nuestras familias ya existen”) permitió señalar la exclusión de derechos a los que estaban sometidos los hijos de parejas gay lésbicas. Ello alejó en parte el debate acerca de la deseabilidad o no de que gays y lesbianas puedan adoptar, reemplazándolo por una discusión en torno a la igualdad de derechos para niños y familias. La visibilización de gays, lesbianas y familias homoparentales se anudó a la obliteración del sexo, para contribuir a resaltar las similitudes (más que las diferencias) entre gays y lesbianas y el resto de la sociedad.

Desde nuestra preocupación por captar los procesos de metamorfosis del espacio público, esta etapa comporta un interés particular. Es en este momento cuando más claramente se planteará la pregunta acerca de las reglas y participantes habilitados para debate. Dos asuntos resultarán centrales para dirimir la cuestión: las supuestas tensiones entre federalismo, democracia y representación; y las propuestas de plebiscitar el asunto.

67. Discurso del presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, en el pleno del congreso de los diputados para defender la reforma del Código Civil, Madrid, 30 de junio de 2005.

Al comenzar la sesión en Senadores, la presidenta de la Comisión de Legislación General (en la que había sido asignado el proyecto) propuso exhibir un video que sintetizaría la labor llevada a cabo por la Comisión. Entre *sikens* y canciones populares (como “Se equivocó la paloma”) el video indicaba las provincias recorridas, los kilómetros trazados y las horas de audiencias públicas sucedidas. Provincia por provincia, se superponían voces a favor y en contra del matrimonio gay lésbico. Sin ninguna lógica argumentativa, se exponían fragmentos de aquellas audiencias bajo una edición que descontextualizaba los discursos, haciéndolos equivalentes en una pretendida democracia en la que (una vez más) podían escucharse “todas las campanas”.

En las semanas previas se había ensayado la instalación de un foro itinerante en el que “ciudadanos de las provincias” podían expresar su parecer ante la Comisión de Legislación General. Planteado por dos senadores salteños contrarios al proyecto aprobado en Diputados, el espacio procuraba “garantizar la participación de todos”. La propuesta, por una parte indiscutible (¿quién podría oponerse a la ampliación de las voces del debate?) suponía también la existencia de un centralismo porteño que “ocultaba” la Argentina profunda a la que era necesario ponerle oído.

A partir de entonces se realizaría un raid de la comisión por nueve provincias,<sup>68</sup> renovando tensiones del esquema federal de nuestro país y, en particular, reactualizando lo que en otro momento nominé como un “imaginario progresista” en torno a la Ciudad de Buenos Aires: se reeditaba una vez más un binomio entre la Ciudad de Buenos Aires y “el interior”, que ya había reconocido durante el debate sobre la Ley de Unión Civil de la Ciudad. Entonces encontraba que:

“...a partir del trabajo de campo documental y a través de las entrevistas, el ‘lugar’ de la Ciudad de Buenos Aires fue tomando un nuevo cariz: el de un imaginario [...] Dicho imaginario sostiene una dicotomía entre la Ciudad de Buenos Aires y el resto del país, en donde ésta se caracterizaría por ser ‘progresista’, entendiendo por ello el pluralismo de estilos de vida, el respeto a los derechos individuales (civiles y políticos, antes que sociales) y una actitud menos prejuiciosa hacia lo diferente. En el caso de algunos entrevistados, el carácter progresista de la Ciudad de Buenos Aires se explicaría por la mayor difusión de la educación secundaria y superior, y por un asunto de ‘clase’ que haría suponer una ciudad ‘rica’ (con menos pobres y con ‘pobres menos pobres’). Por contraposición, el interior es definido por su anclaje en los

68. Se realizaron audiencias en Resistencia (Chaco), Corrientes, Salta, San Fernando del Valle de Catamarca, San Miguel de Tucumán, Córdoba, San Juan, San Salvador del Jujuy y Mendoza. Llamativamente, ninguna de la región patagónica (más tarde se planeó una audiencia en Neuquén, pero no llegó a realizarse).

valores tradicionales, ligados al mayor peso de la Iglesia Católica, con fuerte control de la ‘tiranía social’ sostenida través del rumor y otras estrategias de control social frecuentes en comunidades pequeñas o medianas. Esto haría más dificultosa en aquellas regiones la vida de personas que mediante prácticas e identidades sexuales desafían los cánones de la heteronormatividad. También impediría la promoción de sus derechos, por cuanto los políticos locales coincidirían con estos valores tradicionales. Aun en los casos en que no lo hicieren, serían permeables a lo que las y los legisladores llaman los ‘factores de poder’ (Iglesia Católica, especialmente)”.<sup>69</sup>

Entre los polos de la dicotomía Ciudad de Buenos Aires-Interior se implicaban, a su vez, conflictos y paradojas en torno al peso político de cada uno: mientras que la Ciudad estaría “subrepresentada” de acuerdo al reparto dispuesto por el sistema electoral argentino,<sup>70</sup> a la vez esa subordinación efectiva se vería contrarrestada por el peso simbólico que tendrían los fenómenos sociales de la Ciudad en la escena política nacional. De acuerdo a este imaginario, la Ciudad de Buenos Aires funcionaría como un escenario de mayor visibilidad y como “puerta de entrada” de elementos asociados a la modernidad que luego se difundirían a través del territorio argentino e, incluso, latinoamericano.

En tanto imaginario, tiene poco sentido preguntarse acerca de su grado de veracidad o no. Para García Canclini<sup>71</sup> los imaginarios sociales corresponden a elaboraciones simbólicas de lo que observamos o de lo que nos atemoriza o deseáramos que existiera. Funcionan como fuerzas reguladoras de la vida colectiva, por cuanto resultan organizadores de sentido de los actos humanos que consolidan lo establecido.<sup>72</sup> De ese modo, los imaginarios, aun cuando son reconocidos en su carácter ficcional o fantasmático, pueden funcionar como soportes de sentido o como “representaciones fundadoras de legitimidad”.<sup>73</sup>

69. Hiller, *op. cit.*, pp. 58-59.

70. En este esquema, la Ciudad Autónoma sería la segunda perjudicada, después de la provincia de Buenos Aires. En la constitución del poder legislativo, “si cada voto en Buenos Aires vale 1, en la Ciudad de Buenos Aires vale 3,5 y en provincias como la Rioja o Catamarca alcanza 30 o más, llegando en Tierra del Fuego a valer 91” (Abal Medina, Juan Manuel: “La cuestión del federalismo en Argentina: las paradojas de un juego complejo”, en Nun, José y Grimson, Alejandro (comps.), *Nación y diversidad. Territorios, identidades y federalismo*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, p. 134.

71. Castoriadis, Cornelius, “Poder, política, autonomía”, en *Revista Zona Erógena*, N° 14, Buenos Aires, 1993.

72. Fernández, Ana María, “Los imaginarios sociales y la producción de sentido”, en *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*, Buenos Aires, Biblos, 2007, p. 40.

73. Baczko, Bronislaw, *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1991, p. 28.

La esperanza de unos y el temor de otros ante la realización de audiencias en “el interior del país” resultan indicativas de cuán difundido estaba ese imaginario entre quienes se oponían y quienes impulsaban la reforma del matrimonio civil.

“La verdad que en las grandes ciudades las cosas se ven bastante distintas que en el interior del país y sobre todo en las localidades pequeñas. Yo en general me he comprometido con este tipo de temas, como aborto, matrimonio homosexual, y me encuentro mucha gente diciéndome ‘te felicito por la valentía’... y yo me quedo pensando, ¿*valentía* qué sería? ¿Por qué usa justamente esa calificación, ese adjetivo? Valentía... ¿Qué estaba pensando esa persona que te saluda y te dice a vos que sos valiente? Y... te está diciendo que no es un tema fácil de abordar o que estás poniendo en juego tu propia actuación pública. [...] La Federación, la CHA, en fin, todas las organizaciones del colectivo de la diversidad han insistido con mostrar las consultas donde la inmensa mayoría está a favor de, pero nosotros sabemos que esas consultas se han hecho en las grandes ciudades. Yo invito a ir, no a Jujuy, invito a ir a una localidad pequeña de mi provincia, la provincia de Santa Fe. O sea, no se ven todas las cosas de la misma forma” (Silvia Ausburger –diputada mandato cumplido–, entrevista RH).

“Esta es una ley que se gestó en el puerto, es una ley que gestaron los porteños”, que quieren que Buenos Aires sea la capital gay del mundo! [...] “quieren atropellarnos a las provincias argentinas, como si la Argentina fuera sólo Buenos Aires” (senadora Negre de Alonso en un acto contra la iniciativa en San Luis, *Diario Los Andes*, 19/6/2010). //VER COMILLAS y admirativo//

A diferencia de las reuniones de Comisión (donde se “convocaron” personalidades), en estas audiencias eran los ciudadanos quienes se inscribían para participar. Ello no sólo redundaría en reuniones maratónicas de más de diez horas consecutivas en cada provincia, sino que promovería una forma de “debate democrático” focalizado en la masividad. Las condiciones desiguales de visibilidad y acceso al discurso público, lejos de ser menguadas o paliadas de alguna forma, se vieron multiplicadas por la dinámica propuesta.

El carácter público (abierto) de las audiencias, sin ningún mecanismo regulatorio (suponiendo además que no haya habido impedimentos) señala sus fronteras, tal como la igualdad jurídica es señalada en sus límites y dificultades para promover la participación política de aquellos que, en sociedades heterogéneas, fracturadas y jerarquizadas, se encuentran en condiciones desventajosas. Este tránsito de opresiones sociales al sistema político pone en jaque su democraticidad en varios sentidos: ¿es plural un debate del cual no todos participan? La exclusión de determinados sujetos políticos, ¿no conlleva a su vez la supresión de algunos temas (y su consecuente naturalización)? Cabe entonces interrogarse acerca de cómo generar instancias para un debate democrático en aquellos contextos atravesados por jerarquías (de clase, de género, orientación sexual, creencias religiosas, etcétera).

Mientras tanto, aquellas audiencias terminarían corroborando el que fuera el punto de partida: en el interior había una enorme cantidad de personas contra la iniciativa. Las voces a favor, minoritarias, estaban a su vez “marcadas”: o bien eran posturas particularistas (ciudadanos “comunes”, pero gays, lesbianas o trans) o bien respondían a intereses políticos (cuando eran miembros de organizaciones sociales, de derechos humanos, etcétera), distanciados de aquella ciudadanía “común” que los senadores, “voz de las provincias”, debían representar.

La presentación del video durante la sesión parlamentaria procuró establecer aquellas audiencias (“verdaderas fiestas de la democracia”, como las llamaría Negre de Alonso) como los espacios autorizados para el debate público. Si tras quince mil kilómetros recorridos y mil ochenta y siete oradores escuchados la postura mayoritaria era contraria a la reforma, esa debiera ser la posición que primara en la Cámara. Sin embargo, la legitimidad de aquellos espacios fue puesta en cuestión por varios senadores. Vale la pena transcribir en extenso parte del discurso de la senadora Fellner, donde en un mismo giro alude a los contactos con autoridades eclesiásticas y, a la vez, impugna el espacio de las audiencias:

“Yo me referiré a la audiencia que se realizó en mi provincia. En principio, les agradezco a los jujeños y jujeñas que se presentaron para exponer en esa audiencia. Sin embargo, también debo decir algo con respecto a ella, caso contrario no me quedaría tranquila. La audiencia comenzó un poco tarde porque, en la gobernación, la senadora Negre de Alonso, el senador Jenefes y yo nos entretuvimos hablando acerca de algo de lo que todos estamos orgullosos: del Obispado, es decir, donde vive nuestro monseñor. Verdaderamente, se trata de una casa preciosa ubicada frente a la Plaza Belgrano. La senadora Negre de Alonso había estado desayunando, antes de la audiencia, con el monseñor de mi provincia. Entonces, hablábamos de la casa, de cosas generales, etcétera, y se nos hizo tarde para la audiencia [...] Es cierto que habló mucha gente en contra. Pero una vez finalizada la audiencia “la tuvimos que dar por culminada muy apurados”, un grupo de gente me comentó que se había quedado sin hablar. Eran muchos, y todos entendieron que no había tiempo suficiente. Ante esa situación, hicimos una nueva reunión “no una audiencia como la de la Comisión de Legislación General” en una de las ciudades más grandes del interior de Jujuy; y allí se siguió hablando del tema. En ese sentido, le comento a la senadora Negre de Alonso que algún día habrá que agregar esas expresiones, porque ella vio sólo una parte de lo que sucede en Jujuy. Nosotros, que caminamos la provincia, sabemos que hay otra parte de la sociedad; y a esa parte la pude escuchar en esa ciudad, por fuera de la audiencia de la Comisión de Legislación General. Por lo tanto, este tema depende de cómo se lo mire” (senadora Fellner, sesión del 14 y 15 de julio de 2010, HSN).

La masividad de las audiencias abonaba a una misma concepción de democracia, entendida como la regla de la mayoría. Esta concepción fue también planteada previamente, al postularse la necesidad de un plebiscito para dirimir la cuestión. La propuesta, impulsada inicialmente por las instituciones evangélicas (Aciera y Fecep) se extendió a lo ancho del país, llegando a reunir 634.000 firmas. Nuevamente, este espacio público ponía en debate sus propias reglas de funcionamiento.

¿Qué puede plebiscitarse? ¿Hay asuntos que escapan al cálculo mayoritario? Otras preguntas vendrían concatenadas: ¿cuál es el rol del legislador? ¿Qué significa “representar”; respetar la voluntad mayoritaria? ¿Qué sucede cuando ésta excluye del goce de derechos a una minoría? ¿Qué debe representar el legislador: la moral media, la moral de la mayoría? ¿Cómo estimarlas? Y, si el rol de la política fuese algo más que la gestión de lo existente, ¿no habría una tarea transformadora de la política que distanciara al legislador de aquella voluntad mayoritaria?

Finalmente, luego de un extenso debate llegaría el momento de la votación. La Plaza de los Dos Congresos que el día anterior había sido escenario de los opositores a la iniciativa, estaba ahora transitada por quienes esperaban una resolución favorable al proyecto que había sido votado en Diputados. Ello también cambiaba las reglas de la visibilidad pública: a excepción de las anuales marchas del Orgullo, el campo LGBT no tenía mayor experiencia en la convocatoria a actos políticos.<sup>74</sup> Esa noche se convocarían organizaciones, partidos políticos, movimientos de base y aquellos que preferían vivir la derrota o celebrar el triunfo en compañía. Hacia las cuatro de la mañana se daría el resultado, iniciando los festejos y la marcha con la que comenzó este artículo.

## 8. A modo de cierre

Ya va clareando y los manifestantes vuelven a sus casas. Algunos lo hacen solos, otros acompañados por el nuevo romance nacido al calor de las banderas. Muchos reciben mensajes de texto de quienes se quedaron despiertos toda la noche viendo el debate transmitido por televisión. Otros hacen llamados, despertando al nuevo día, el primer día.

Y pueden extraerse algunas conclusiones:

El proceso de debate que concluyó en la sanción del matrimonio igualitario ocupó unos pocos meses, menos de un año. Si bien la iniciativa puede encontrar antecedentes en la Unión Civil de Buenos Aires del 2002, o incluso en pro-

74. Durante varios meses la iniciativa había transcurrido sin que el espacio LGBT convocara a sus prodestinatarios. Esa situación se revertiría hacia el 28 de junio, con la organización de un festival. Luego se organizarían “ruidazos” en distintos puntos de la Ciudad de Buenos Aires y en otras localidades para “revertir” la marcha en contra del 13 de julio. En todos los casos, la modalidad propuesta apuntaba a la visibilidad del espacio, más allá del número efectivo de asistentes.

yectos anteriores, la incorporación del asunto al espacio público institucional imprimió un nuevo dinamismo al asunto. Ello señala la pertinencia de incorporar en aquellos espacios públicos las agendas pendientes. El caso analizado indica que la agenda institucional resulta un efectivo movilizador de debates. El “tratamiento institucional” cataliza los conflictos, acelerando su resolución. En vez de pensar que los temas controvertidos no pueden ser objeto de debate público, el proceso de matrimonio gay lésbico ratifica que la única manera de procesar los conflictos es tramitándolos políticamente.

La rapidez del proceso estuvo aparejada de una casi constante definición y redefinición de varios de los componentes del espacio público del debate: cuál sería el ámbito de resolución del asunto, bajo qué reglas se debatiría, de acuerdo a qué mecanismos de representación. Los participantes no serían los mismos a lo largo del proceso, y cada uno de ellos, en tanto actor político, también sufriría cambios durante el debate (y, podemos conjeturar, a futuro). Incluso la demanda promovida por el campo LGBT, reconocimiento legal de las parejas gay lésbicas, fue mutando hasta transformarse en Matrimonio Igualitario.

Es en este proceso de mutación donde pueden encontrarse las mejores claves a futuro. Como señalara en la introducción, la democraticidad de esta ley no se mide sólo en los términos de una ampliación de la condición de ciudadanía para algunos de los que antes estaban en sus márgenes. La democraticidad de esta ley reside en aquellas mutaciones habilitadas durante el debate. El espacio público generado por el debate en torno al matrimonio gay lésbico puso en discusión también sus propias reglas de funcionamiento y con ello, contribuyó a extender sus márgenes.

En el curso de la discusión, el debate se amplió hasta abarcar *esferas públicas informales*, aquellas formaciones efímeras, pero intensas, en diversos lugares de la vida cotidiana<sup>75</sup> donde se discute y delibera. El proceso en torno al matrimonio igualitario movilizó polémicas en distintos ámbitos. Ello también abona a la democratización de una sociedad. Permite participar de lo público, hacer parte.

Incluso para muchos de los movilizados contra la iniciativa el proceso puede haber resultado un ejercicio de ciudadanía y politización. Ojalá el espacio público reactivo tenga dinámicas más democráticas a su interior en un futuro, para que aquella movilización pueda discutir lo que considera justo. Sigo a Vaggione en su invitación a...

“...ampliar la comprensión de las religiones como una parte legítima de las políticas contemporáneas. Sin desconocer la existencia de prácticas antidemocráticas por parte de sectores religiosos, no puede reducirse el activismo religioso conservador, incluso si es contrario al pluralismo, al afuera de la democracia. Son necesarios marcos normativos de lo político que amplíen el espacio legítimo de los actores y discursos religiosos”.<sup>76</sup>

75. Fraser, *op. cit.*, p. 129.

76. Vaggione, *op. cit.*, p. 54.

Parafraseando a Fraser, no hay una prueba más dramática del aspecto emancipatorio de lo público<sup>77</sup> que la manera como estos acontecimientos capacitaron transitoriamente a muchas personas a hablar de su homosexualidad, o de la de sus padres, o de la de sus hijos.... La difusión del debate en esferas informales y la visibilidad mediática que tuvieron las sexualidades no heterosexuales durante el proceso generaron reconfiguraciones también en términos de visibilidad pública. Como dijéramos al comienzo, no es posible todavía conjeturar qué efectos acarreará esto en el largo plazo o si esos procesos de visibilidad se revertirán.

A su vez, los modos en que se hicieron visibles gays y lesbianas durante el proceso no están exentos de paradojas. La obliteración del sexo operada en el debate y la normalización de las parejas gay lésbicas (en aquella línea de “ejemplaridad” referida por Mariano Fernández Valle en esta compilación) conlleva dificultades respecto de otros modos de articular los vínculos erótico-afectivos. Y ello no cuenta solamente para quienes se apartan de la heterosexualidad. La centralidad del vínculo conyugal como vector de asignación de derechos no fue puesto en entredicho. A su vez, la revalorización de la “pareja” operada en el debate resulta cuanto menos sorprendente habida cuenta de la contemporaneidad entre este debate y resonados casos de violencia conyugal.<sup>78</sup> Los debates en torno a la posible ampliación del estatuto matrimonial podrían haber funcionado como un escenario propicio para discutir a su vez algunos de los supuestos en torno al vínculo conyugal. Sin embargo, a excepción de algunas intervenciones,<sup>79</sup> esa conexión no fue establecida.

Aun con estos recaudos somos de la idea de que el matrimonio gay lésbico (lejos de obturar futuros debates, como plantean las voces críticas) puede constituir un escalafón a partir del cual discutir públicamente otros asuntos. Tanto los argumentos esgrimidos como las transformaciones operadas en el espacio público indicaron, más allá de los resultados, la inmanencia del orden social. Esto es: el debate mostró que son las sociedades las que definen y redefinen sus propias normas. Ello multiplica la posibilidad de que emerjan nuevas demandas y sujetos políticos.

Y así como no hay principios trascendentes en una sociedad, tampoco hay leyes ineludibles para el accionar político. La política no se sirve de motivos morales (la ley no salió porque fuera “más justa”), ni del cálculo estratégico de un solo actor. En la política intervienen el azar, la sorpresa y la mayor o menor inteligencia para medir el partido. En ese cruce entre fortuna, acción política e inmanencia es que puede pensarse la democracia.

77. La autora refiere al caso Clearence Thomas (en torno al abuso sexual) y señala cómo ello permitió que por primera vez muchas mujeres contaran sus propias experiencias al respecto. Ver Fraser, *op. cit.*, p. 159.

78. En el verano del 2010 un músico integrante de la banda Callejeros quemó a su pareja, causándole finalmente la muerte. El caso fue acompañado por una amplia cobertura mediática que contribuyó a la visibilización de otros casos y de la problemática.

79. Ver por ejemplo la intervención de la Dip. Chieno, sesión del 4 de mayo de 2010, HCDN.