

CIENCIA POLITICA

Página Didáctica para el
aprendizaje en ciencia política.

por

Raúl N. Álvarez

<http://www.cienciapolitica.4t.com/>



El texto aquí ofrecido procede de la página web "Ciencia Política": <http://www.cienciapolitica.4t.com/>

Autor: Raúl N. Álvarez



La actual maquetación ha sido realizada por
Amanuense, verano de 2007

INDICE

- 1 La Política
- 2 El Estado
- 3 El Gobierno
- 4 La Democracia
- 5 Los Partidos
- 6 Los Grupos
- 7 La Opinión Pública
- 8 Las Elecciones
- 9 La Corrupción

1

La Política

Introducción:

En esta clase vamos a intentar presentar la materia, pero vamos a desechar los academicismos. Nos interesa aquí tan solo dar un concepto de política que nos sea práctico para emprender este curso introductorio a la ciencia política.

Cuando en la vida cotidiana se habla de este tema, no se trata del concepto abstracto de política sino de "la política" como actividad práctica o de "los políticos" como un conjunto de personas. En ambos casos: "la política" y "Los políticos" son - con bastante fundamento- objeto de una sospecha generalizada de corrupción, ambición desmedida y verborragia mentirosa. Así vista la política es "esa cosa sucia" con la que no nos queremos ensuciar.

Gimnasia Subjetiva:

Pero no vamos a hablar directamente de "esa cosa sucia" para dar el concepto teórico de política. Por un momento vamos a intentar desprendernos de nuestros prejuicios, y vamos a intentar recorrer con nuestro pensamiento un camino puramente imaginario. Recién después -lo prometo- lo conectaremos con la vida cotidiana.

Primer ejercicio:

cierro los ojos. Pienso en mí. Escucho mi respiración en silencio. Me abrazo a mí mismo. Con mis manos recorro lentamente mi cuerpo. Mis pies. Mis piernas. Mis caderas. Me vuelvo a abrazar.

Abro los ojos. Me miro al espejo y digo en voz alta: Yo soy "X" (en mi caso "Raúl") y ocupo un lugar en el espacio. Tomo conciencia de mí. "Soy yo". Me siento individuo. Yo. Individuo. Yo (solo).

Segundo ejercicio:

me doy vuelta, y busco con la mirada señales de la existencia de alguien más. De otro. Miro a mi alrededor: veo algo más allá de mi ventana: la ciudad, o la ruta, o la calle, o el campo, o lo que sea. Si lo pienso detenidamente siempre voy a encontrar signos de la existencia de "otro". ¿Soy yo solo o soy yo con otro? Pienso detenidamente.

Tercer ejercicio:

Fantaseo que yo soy yo solo, y que nunca fui ni seré yo con otro. Trato de imaginar que nunca tuve madre (ni madre real ni ninguna madre imaginaria) que nunca tuve hermanos, ni amigos, ni pareja, ni jefe, ni maestra de primer grado, ni nada. Y me pregunto: ¿puedo realmente imaginar eso? Si yo pudiera concebir que nunca tuve relación con otro ser humano, ese ser resultante: ¿Sería yo mismo? Pienso un minuto.

Fin del ejercicio.

Ser social.

No sé cuál será la conclusión de cada lector, pero para quien acepte seguir el recorrido imaginario que propuse antes, digo

que de la experiencia anterior extraigo una conclusión: yo soy un ser social. Yo soy yo, gracias a que durante toda mi vida tuve relación con otros: con mi madre, mi padre, mis hermanos, mis maestros, etc. La conclusión que propongo -a la que llegó Aristóteles hace veinticinco siglos- es el primer postulado en que se basa esta clase: *el hombre es un ser social*.

Ser social. Vivir en sociedad, es decir, vivir con otros. Vivir "en relación" con otros individuos que a su vez tienen su propio yo que gozan, sufren, piensan y sienten tanto como yo. El Yo se define siempre en relación a otros.

Poder.

Ser social, en relación. Cada relación con el otro influye en mí, e influye en el otro. Pero a veces influimos más de lo que nos influyen y viceversa.

Por ejemplo, cuando participamos de una charla de sobremesa en familia y hablamos de los programas de televisión que miramos, o de las FM que escuchamos, nos intercambiamos información y es probable que a la semana siguiente yo esté mirando la Tele a ver qué tal me resulta el programa de TV que le gusta a mi tío, y que él esté a su vez escuchando una audición radial que yo le recomendé. En esa relación nos influimos, nos determinamos recíprocamente. Pero a veces, las relaciones sociales no son tan igualitarias y son unos los que determinan a otros. Volvamos a la charla de sobremesa. Mientras yo hablo con mi tío, mi primito de cinco años prendió la tele para ver dibujos animados a todo volumen. Mi tío interrumpe la conversación, se levanta como una tromba, apaga la televisión y reta a su hijo diciéndole que no se puede ver tele en una sobremesa familiar. "Pero por qué, Pa, si yo estoy aburrido..." - mi tío cierra el dialogo: "Te dije que no, es no".

Cuando una persona determina la conducta de otra nos hallamos ante una relación de poder. Que no por eso deja de ser una relación social, sino que le adosamos un calificativo especial: "de poder". ¿Qué es el poder? Diremos entonces en forma genérica que el poder es la determinación de la conducta de una persona, por otra.

Cuando la relación es asimétrica el poder consiste en que una persona determina la conducta de otra. Cuando la relación es igualitaria, la determinación es recíproca y simétrica: hay dos poderes que se determinan entre sí.

Política, Derecho y Poder para todos.

¿Qué tiene que ver esto con la ciencia política?

Es que la ciencia política es la ciencia que estudia la política. Y la Política, en sentido amplio es todo aquello que tiene que ver con el poder, todo aquello que tiene que ver con la determinación total o parcial de la conducta ajena.

Todo aquel que con su decisión puede afectar la conducta de otro, está incluido en una relación política.

Por ejemplo, cuando un preceptor de una escuela impide la salida de los alumnos del establecimiento, o cuando el capataz de una fábrica ordena a los obreros ir a descargar un camión, o cuando el pasajero toca el timbre al chofer del colectivo para que lo pare en la próxima esquina, en todos esos casos hay un ejercicio del poder.

Todas esas relaciones sociales de poder se encuentran reguladas por el derecho, que indica lo que "se debe" o lo que "no se debe" hacer o no hacer en una relación social.

Esto convierte a las relaciones de poder en relaciones jurídicas.

Es decir, que en toda relación de dos personas, siempre estará presente el derecho y el poder, como siempre estará presente el aire, el inconsciente o la humedad. Como poderes recíprocos, o como poderes asimétricos. En cumplimiento de las normas o en violación de las normas. El derecho y el poder son omnipresentes.

Si alguno de mis lectores, aburrido ya de leer esta clase, en la intimidad de su lectura, en su casa, o mejor dicho, en el baño de su casa dijera "me c... en la política". Yo le digo: "Pero claro, tiene todo el derecho de hacerlo, y no hay poder que se lo pueda impedir. En sociedad, siempre hay política y siempre está presente el derecho.

La gráfica del poder. La Red.

Si empezamos esta clase pensando en el yo individual como un punto solo y perdido en el espacio, podemos graficar una relación social como una línea imaginaria que une dos puestos:

Yo y el otro Yo.

Yo: •

Yo y otro yo: •_____•

¿Si somos tres? (v.g., vértices de un triángulo) Δ

¿Y si somos cuatro? \square ó X ó $=$

(Esto ya parece una clase de geometría). ¿Y si somos un millón de individuos? Imagínenlo... Un millón de líneas a la millonésima potencia. Esa es la cantidad de relaciones de poder que nos entrecruzan en una sociedad de un millón de personas.

Dice Foucault que "El poder es, y debe ser analizado como algo que circula y funciona -por así decirlo- en cadena... el poder funciona y se ejerce a través de una organización reticular. Y en sus mallas los individuos no solo circulan sino que están puestos en la condición de sufrirlo y ejercerlo; nunca son el blanco inerte o cómplice del poder, son siempre sus elementos de recomposición. En otras palabras: el poder no se aplica a los individuos, sino que transita a través de los individuos..."

Las relaciones de poder de los individuos en sociedad, podemos visualizarlas como una inmensa red, desapareja, irregular, totalmente embrollada, pero inmensa, en la que cada nudo, cada punto es parte del todo, y su presencia lo refuerza o lo debilita.

Poder, Política y Estado.

¿Quiere decir esto que las relaciones de poder son anárquicas? No. Porque a su vez, tanto el derecho como las relaciones sociales (de poder) subyacentes, se encuentran organizadas de determinada manera. Esa red de relaciones sociales de poder que es la sociedad, no tiene forma anárquica. Hay algunos puntos de mayor concentración que otros.

Según el derecho, es decir, según lo que "debería ser" acorde a lo que dicen las normas, el área de mayor concentración de poder, el núcleo central de ese ramillete de poder, es el Estado.

Encontramos aquí una segunda manera, más restringida de entender la política.

Política en sentido estricto sería todo aquello que tiene que ver con el poder del estado. Sea como ejercicio del poder, como resistencia a ese poder, como abstención de ejercicio del poder, etc.

No obstante cuidémonos bien al decir que el poder del estado es político. Porque en sentido amplio también es político el poder de los individuos en sociedad, fuera del estado. Solo que ese poder social de los individuos, es político en sentido amplio.

Estado y Coerción.

¿Qué nos obliga a aceptar el poder, a obedecer las normas, y a tolerar ciertas relaciones sociales? En gran parte, la amenaza de sanción, es decir, la coerción. La amenaza de que la autoridad me castigue si no obedezco la norma.

¿Quién detenta esa autoridad en las sociedades modernas? El estado. Si no acato por las buenas, el estado se me impone por la fuerza. Pero eso, el uso de la violencia estatal es el recurso final que justifica la vigencia de un orden jurídico y social.

Sin embargo ese ramillete de relaciones sociales de poder se formaliza en el estado pero no se define allí. El estado es la formalización del orden. No obstante las decisiones más importantes de una sociedad suelen tomarse en otro lado, por encima del orden jurídico estatal.

Determinantes Meta-Jurídicos.

No es cierto que siempre que obedezco lo hago porque tengo miedo a la amenaza de sanción. La mayoría de las normas suscitan obediencia sin que los individuos piensen en posibles sanciones. El poder muchas veces tiene otros motivos que están más allá de las normas jurídicas.

Muchas veces se obedece por convicción ideológica o religiosa, o por interés económico, o por el solo placer de verse sometido, o por razones éticas, etc. Por ejemplo, pienso en la obediencia de un soldado de un ejército fundamentalista islámico,

o de un inversor de bolsa de N.York, o en el goce de un masoquista, etc. Los fundamentos del poder pueden ser muy variados.

Cuando estudiemos a Castoriadis veremos que para él, por encima del poder jurídico está el poder de los significados sociales: "En la cima del monopolio de la violencia legítima encontramos el monopolio de la palabra legítima, y este a su vez, ordenado por el monopolio de la significación válida..."

Pero cuando leamos a Marx, en cambio, nos va a decir que lo que determina la política, es la economía, las relaciones sociales de producción: *"El conjunto de las relaciones sociales de producción forma la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política, y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general..."*

Lejos de esta idea, quienes profesan el catolicismo sostendrán: "Creo en Dios Padre todopoderoso, creador del cielo y de la tierra..." o "Padre nuestro ... hágase tu voluntad así en la tierra como en el cielo..."

Freud y el Psicoanálisis por su parte, nos llamarán la atención sobre la existencia del inconsciente y de las pulsiones de vida y de muerte, que confluyen con el súper Yo, en un yo racional y social..."

Y las citas podrían continuar. No vamos aquí, ni a lo largo del curso que iniciamos, a tomar partido por ninguna de ellas. Simplemente mencioné algunas de las que a mí personalmente más me han impactado a lo largo de mi formación. Como puede notarse, cada autor pone su matiz, su ideología y su parecer. Y casi nunca se encuentran coincidencias. Pero así es como mejor se aprende en las disciplinas que estudian la sociedad. Baste por ahora recordar que el concepto de poder, de política

y de ciencia política que hemos dado y con el cual vamos a adentrarnos en la materia, no es sino un instrumento precario para comenzar nuestros estudios.

Pero de ninguna manera lo postulamos como el único concepto verdadero. Al contrario, a medida que nos adentremos en él la ciencia política echaremos mano a los instrumentos conceptuales de las distintas corrientes de pensamiento, para así entender mejor nuestro objeto de estudio, y poder apreciar la realidad social desde sus distintos costados.

Síntesis:

Pensamos al poder como la posibilidad de determinar la conducta ajena.

Política en sentido amplio, es todo aquello que tiene que ver con el poder en general.

Hay poder, y por lo tanto política, en cualquier ámbito de la sociedad.

Cuando esas relaciones de poder se encuentran centralizadas formalmente y separadas de la sociedad, nos encontramos con el Estado.

Hablamos de política en sentido estricto cuando nos referimos al poder en relación al Estado.

Lo prometido es deuda.

¿Y qué tiene que ver esto con "esa cosa sucia " que se hace en los comités, en las unidades básicas, y que sale por televisión?

Explico: "Los políticos truchos" ejercen "la política sucia" como política en sentido estricto, con la ambición de alcanzar el poder del estado para su beneficio personal. Una vez en el po-

der del estado, "hacen como que" gobiernan, cuando en realidad tan solo tratan de sobrellevar el orden social que se les impone desde otros ámbitos que -aunque nadie lo reconozca- están por encima de ellos.

Los políticos truchos son "ellos" y esa cosa sucia es la política que "ellos" hacen.

¿Y Nosotros? Como vimos antes, en un sentido amplio, en la realidad social, "políticos" somos todos, y cada momento y lugar de nuestra vida cotidiana es en alguna forma también "política". El desafío es cómo recuperamos para beneficio de todos aquello que "los políticos" transformaron en "esa cosa sucia" para su exclusivo beneficio. Pensar en ese desafío es uno de los o objetivos de este curso. Allá vamos.

Raúl N. Álvarez. 1999

2

EL ESTADO

Concepto de Estado

Tradicionalmente, los autores clásicos consideraron que el estado era la conjunción de tres elementos: Territorio, población y poder.

Territorio es el espacio físico sobre el que el estado se asienta.

Población es el conjunto de personas físicas que lo componen.

Y Poder es la capacidad de unas personas de mandar sobre otras.

Entonces, según esta visión, cuando en un territorio determinado, un conjunto de personas logra organizar y ejercer el poder sobre el conjunto de la población, nos encontramos con un estado.

Max Weber adiciona un elemento más al concepto de estado: la legitimidad del ejercicio del poder. Para él el estado es una asociación de personas, que en el interior de un territorio ha logrado monopolizar con éxito el ejercicio de la coacción física legítima. Legítimo, para Weber quiere decir, que quien obedece "cree" que esa orden es obligatoria. Legitimidad es para él "creencia" en la legitimidad.

En cuanto al Concepto de Poder, para Weber queda garantizado, en definitiva por la amenaza de sanción, es decir, por la amenaza de aplicar la fuerza física si no se logra obediencia. Y

lo característico del estado es que se ha logrado monopolizar, es decir concentrar en un único centro, el ejercicio del poder, y que ese poder se ejerce en forma legítima, es decir, que la población cree estar obligada a obedecer.

Según la visión Marxista, lo característico del estado, más allá de los elementos mencionados (Territorio, población, poder, legitimidad) es la función que cumple en el marco de la sociedad de clases.

Como la sociedad está dividida en clases antagónicas: los dominadores y los dominados, el estado es el "instrumento" a través del cual se mantiene esa dominación. Y esa dominación se instrumenta por consenso o por coerción: por el convencimiento, o por la fuerza, es decir, por la dominación ideológica, o por la represión. Lo normal en el estado burgués es que la dominación de clase se logre, mayormente, por consenso, es decir, por dominación ideológica.

¿Cómo se logra este consenso? A través de una especie de "engaño", del que los dominados no tienen conciencia. Los intereses particulares de la clase dominante son presentados, por los líderes políticos burgueses, como si fueran intereses del conjunto de la sociedad. Para ello se apela a conceptos de lo "popular", "nacional", la "ciudadanía", etc. Cuando este consenso ha sido logrado, decimos que la dominación de clase alcanza el grado de "hegemonía". Cuando no se logra, el estado debe sostener la dominación por la fuerza, sin engaños, por pura represión.

Siguiendo esta corriente de pensamiento sostiene Guillermo O'Donnell que el estado es un aspecto de las relaciones sociales de dominación:

"... apoya y organiza estas relaciones de dominación por medio de Instituciones que suelen gozar de un monopolio de los medios de coerción dentro de un territorio definido y que gene-

ralmente se considera que tienen un derecho legítimo a garantizar el sistema de dominación social. Como tal, el estado debería ser entendido desde dentro de la sociedad civil, aunque en su forma objetiva e institucional parezca estar, y así lo proclame, por encima de la sociedad."

Así pensado el estudio del concepto de estado no es una mera definición formal de conceptos abstractos, sino que se trata de adentrarse en las formas jurídico-políticas que adquiere la dominación social. Por eso, para hacer una historia de los modelos de estado, debemos irremediablemente remitirnos a la historia social.

Feudalismo y Estado.

El feudalismo es un tipo de sociedad, o un modo de producción basado en un pacto de vasallaje. La clase dominada son los siervos, personas que se encargan mayormente de trabajar el campo, y no se pueden mudar de él de por vida. No son dueños de la tierra que trabajan ni de los bienes que producen, todos los cuales pertenecen al Señor Feudal, a quien le deben obediencia. Por el pacto de vasallaje, el Señor está obligado a cuidar de sus vasallos, y estos están obligados a servirlo en la guerra y en la paz. Esta forma soporífera de sometimiento tradicional se mantuvo en Europa durante toda la edad media, gracias a la preeminencia de la iglesia y de la religión católica. La religión católica medieval fue el medio de aplacar las conciencias de la clase dominada, para mantenerla en esa situación; fue el medio ideológico por el que se legitimó esta dominación.

¿Qué forma tenía el estado feudal? La de pactos de vasallaje entre Señores feudales, de distinta jerarquía entre sí. La característica del estado feudal es que los medios materiales de dominación no estaban en manos del rey, sino que pertenecían a los señores feudales territoriales. Cada señor feudal a su vez

era vasallo de otro Señor más poderoso. Y esta pirámide de vasallajes concluía, tenía su cúspide, en el Rey, verdadero Señor de Señores. La gran debilidad de esta forma de estado es que el Rey, por el pacto de vasallaje, a su vez dependía de los demás señores. Además, como el vasallaje es una relación que da pertenencia al Señor respecto de los bienes y tierras que usa el vasallo, la verdadera propiedad de todos los bienes es de los señores feudales.

El estado feudal como tal carece de bienes. Las Armas, los castillos, los barcos, los carruajes, todo pertenece a los Señores, pero nada al estado. Otra gran debilidad del estado feudal es que el carácter personalizado del vasallaje dificultaba la formación de conceptos políticos universalizables, que permitieran una dominación ideológica no religiosa. Los intereses del estado feudal no eran sino los intereses personales del rey. Eso era inocultable. A la religión católica cabía la función de mantener la pasividad costumbrista de los siervos, que permitiera la dominación.

El contexto internacional del Feudalismo es el de la Europa medieval, atomizada políticamente en cientos de feudos locales, con esporádicos intento de recrear la unidad territorial del viejo imperio romano, basándose en el único factor unificador que le quedaba a occidente entendido como la cristiandad: la Iglesia Católica.

El Estado Absolutista

En la medida que la sociedad fue transformándose, la dominación tradicional del estado feudal fue insuficiente, y dio lugar a nuevas formas de estado.

La principal modificación social europea de la alta edad media es la aparición de la burguesía como clase. Primero apareció la

burguesía comercial. Durante el feudalismo, la economía era predominantemente rural. La mayoría de la población vivía en el campo, y lo que producía apenas alcanzaba para su subsistencia. Solo muy lentamente se fueron produciendo excedentes para la venta fuera del propio feudo. La comercialización incipiente de esos reducidos excedentes tuvo lugar en las ciudades. Las ciudades medievales (también llamadas burgos) fueron así conformándose de una manera distinta al resto del territorio. Fueron centros comerciales, que como tales, tuvieron un crecimiento mucho más acelerado que el campo. Dieron lugar a la formación de gremios de artesanos, y también a la acumulación de capital en manos de los comerciantes burgueses. Con el correr de los siglos, estos comerciantes se transformaron en una clase social poderosa. Pero corrían con las desventajas de los "nuevos ricos". Como toda clase social en ascenso, no tenían ningún acceso al poder político. El estado seguía siendo feudal. Es decir, estaba controlado por los señores feudales, que en su conjunto formaban una clase social llamada "la nobleza". La alta Edad media y la Edad moderna van a dar lugar a una lucha entre clases dominantes por el control y la conformación del estado. Esta lucha de clases dará lugar a la formación del estado absolutista.

La característica del estado absolutista es la concentración de todo el poder en manos del monarca. Frente a él ningún súbdito puede invocar derecho alguno. Toda la autoridad es del rey. Tiene lugar un desplazamiento del poder de la Nobleza. El rey ya no basará su poder en pactos de vasallaje. Esta concentración del poder en manos del soberano quitará poder territorial a la nobleza. El territorio deja de pertenecer al feudo para pertenecer al estado, que a partir de entonces comienza a llamarse "nación" o estado nacional. ¿Cuál era la ganancia de la burguesía de esta forma? El soberano detentaba todo el poder político, le quitaba todo el poder social y económico a la nobleza, y desde la cabeza del estado nacional implementaba las políticas

económicas que resultaban más beneficiosas para la burguesía en ascenso. Lo que otorgaba todo el poder económico y social a la burguesía. De esta manera, los capitalistas comerciales conseguían transformar su necesidad de comercio exterior en políticas de estado (conquista de América, África, etc.), y se deshacían de las trabas internas que le imponían los señores feudales.

El principal teórico político que expresa las ideas del absolutismo es Hobbes. Para él, lo que antecede a la formación del estado es el estado de naturaleza, en el que el hombre, lobo del hombre, vive en una situación salvaje, de total inseguridad y miedo. Para superar esa situación, los hombres hacen un pacto social: entregan todos sus derechos y sus poderes a un soberano totalitario todopoderoso (el "Leviatán") que se encargará de protegerlos, y darles seguridad, a cambio de su libertad.

El contexto internacional del Estado Absolutista es la conformación de los estados nacionales europeos: Francia, España, Inglaterra, Portugal, Holanda. La centralización del poder en manos del Monarca, y la disminución del poder local de los nobles, favoreció la unificación territorial en grandes agregados, llamados estados nacionales.

En la medida que el avance de la navegación produce nuevos descubrimientos, estos estados nacionales instalarán colonias en África, América y Oriente. De las mismas extraerán las riquezas que formarán lo que se denomina la "acumulación primitiva" del capital. Son los comienzos del Colonialismo.

La forma de estado absolutista, permitirá un desarrollo más extenso del capital comercial y del mercado mundial, lo que acompañado del desarrollo de nuevas tecnologías dará lugar, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, a la revolución industrial y a las revoluciones burguesas. La burguesía dará apoyo a la Monarquía absoluta en tanto esta sirva a sus fines políticos de vencer a la nobleza. Pero llegado cierto punto, el

continuo ascenso de la burguesía la llevará entonces a deshacerse también del estado absolutista y crear un nuevo estado totalmente a su medida.

El Estado Liberal

La principal característica del estado liberal es la de reconocer a los individuos una serie de derechos, considerados inalienables, que no pueden ser violados por el estado. Por encima del estado, quedan establecidas un conjunto de normas, llamadas "Constitución" que se imponen al estado. Por eso lo llamamos "Estado de derecho". En la Constitución se consagran los derechos fundamentales del hombre. Estos derechos configuran un área jurídica reservada, dentro de la cual el estado no puede ingresar. Nos referimos a la libertad individual, la propiedad privada, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, el derecho a trabajar y comerciar, etc.

El estado liberal es el modelo de estado capitalista por excelencia, en la etapa del naciente capitalismo de libre competencia. El estado se ubica por encima de lo social, se escinde de la sociedad. Y se diferencian nítidamente la esfera de lo privado y de lo público. Lo privado es el área garantizada por los derechos de los individuos, es el ámbito de la sociedad civil. Y lo público, es la esfera de libre acción del estado, y lo denominamos sociedad política, o estado propiamente dicho.

La función del estado liberal es la de garante externo del funcionamiento del mercado. El estado es el gendarme que cuida que las reglas se cumplan para que el mercado funcione. Y solo interviene para reprimir a los que violan las reglas. Pero nunca se entromete en el mercado.

El principal teórico político del liberalismo primitivo es Locke. Sostiene que antes del estado los hombres vivían en estado de

naturaleza, en total libertad y felicidad. Pero con el fin de proteger sus propiedades más acabadamente, hacen un contrato social, por medio del cual crean el estado. En el estado delegan algunos de sus derechos, pero se reservan los más importantes: la libertad y la propiedad. El estado va a tener entonces justamente, la función de dar garantía a estos derechos individuales.

En esta primacía formal del derecho, funda Max Weber su aseveración de que el capitalismo es una forma social de creciente racionalidad. El derecho burgués es la expresión de esa racionalidad que da forma a todos los ámbitos de la vida social.

El papel del derecho en el capitalismo es la de tornar previsible y calculable los factores de la vida social, lo que resulta indispensable para la contabilidad del capital. Pero como ya dijimos, esta separación estado-sociedad no es más que un fetiche para ocultar la verdadera relación del estado: la de funcionar como instrumento de dominación de la clase burguesa. Es decir, que si se analiza en profundidad, la supuesta "separación" del estado y la sociedad no es tal.

Este nuevo estado salido de las revoluciones burguesas va a aplicar una serie de políticas liberales en lo económico: garantía del derecho de propiedad frente al estado, libertad de comercio interno y externo, libertad de tránsito, etc. Son todas políticas que van a favorecer una acumulación ampliada de capital en manos de la burguesía.

El modo de producción capitalista va a permitir así a la humanidad dar el mayor salto productivo de su historia. La revolución industrial va a permitir una producción de bienes en masa que van a inundar los mercados de todo el mundo. Nunca el ser humano había producido tantos bienes materiales.

La Contestación Obrera.

Pero esta riqueza material tuvo su contracara: la riqueza no se distribuyó igual para todos. Son bien conocidos los problemas generados por la revolución industrial. La industria atrae la población a las ciudades. Los trabajadores urbanos viven hacinados en villas miserias. Ganan salarios apenas suficientes para subsistir. Sin beneficios sociales. Y en períodos de crisis, al no existir reglamentación ninguna, se producían despidos masivos. Esto generaba desempleo y protestas sociales.

La protesta en las modernas sociedades burguesas es mucho más explosiva de la que se había dado hasta entonces. El capitalismo atrajo la mano de obra a las ciudades para valerse de ella. Pero cuando esa mano de obra protesta, esa protesta concentrada en la ciudad es mucho más explosiva que la que podía darse en el campo.

La sucesión de crisis, la concentración en las ciudades, y la elevación cultural que la urbanización conllevan, permitió que con el tiempo estos trabajadores se organizaran y generaran movimientos de contestación y reivindicación de su condición social de explotados.

La protesta obrera, hacia mitad del siglo XIX ya va a tomar forma de movimientos socialistas, comunistas y anarquistas. Estos movimientos obreros van a visualizar como principal problema al modo de producción capitalista en sí. Y van a proponer como solución terminar con el capitalismo y reemplazarlo por un modo de producción centrado en la solidaridad y la libertad, al que llamaron según el caso anarquismo, socialismo, comunismo, cooperativismo, etc. La organización del movimiento obrero va a cobrar forma por dos vías: a través de los sindicatos, y a través de los Partidos socialistas y comunistas.

Durante todo el siglo XIX y hasta fines de la primera guerra mundial, en el siglo XX, continuará el sostenido crecimiento

del capitalismo a nivel mundial, continuarán produciéndose crisis periódicas de sobreproducción, que generarán desempleo, miseria, rebeliones populares, y terminarán, indefectiblemente, en represión al movimiento obrero.

Recién en 1917, por primera vez triunfa y logra sostenerse una revolución socialista, la revolución bolchevique. Los obreros y los soldados, organizados en "Soviets" o asambleas de base, toman el poder del estado, expropián a la burguesía y a la nobleza (que aún quedaba), y socializan la producción, etc. En síntesis: terminan con el capitalismo, instauran el Socialismo, y consiguen un crecimiento económico y social, mucho más acelerado del que había logrado el capitalismo hasta entonces.

Imperialismo y Dependencia

El contexto internacional del Estado Liberal es el del Imperialismo, o también llamado "Dependencia". La forma jurídica de estado de derecho liberal, en verdad solo fue aplicada en algunas de las potencias industriales capitalistas: Inglaterra, Francia, Holanda, Estados Unidos. El resto del mundo fue objeto de una aplicación "degradada" del liberalismo. El capitalismo constituye, desde comienzos del siglo XIX, un verdadero mercado mundial, en el que las colonias son utilizadas como centros de consumo de los bienes manufacturados producidos por los países industriales, que se proveen de materias primas baratas traídas de los países no industrializados. Se produce un proceso de independencia política de los países americanos. Pero esta independencia jurídica tiene como contracara su integración subalterna al mercado capitalista mundial, sometiéndose a los dictados de los centros internacionales de poder. El liberalismo de la periferia se limita a lo meramente económico: libertad de mercado y de empresa; pero generalmente excluye el liberalismo político.

La teoría de la dependencia, muy en boga en los años 60 y 70, sostenía que el desarrollo de los países industrializados, llamados países centrales, se debía a que éstos explotaban a los países periféricos. La pobreza de unos es la contracara de la riqueza de los otros. La dependencia económica consiste en que el aparato productivo de la periferia está modelado conforme la conveniencia de los países centrales: exportación de materias primas y consumo de productos manufacturados. Solo se instauran industrias cuando se consigue mano de obra barata. Esta dependencia lleva a que los países periféricos deban acatar los dictados económicos de los países centrales, contraigan deudas externas que no pueden pagar, y en definitiva, queden relegados a su dominación. En lo político los líderes periféricos suelen ser personeros de los dictados centrales. En lo cultural, la dependencia tiene la forma de colonización cultural, por la cual el estado y la clase dominante local forman al pueblo en una serie de pautas, conocimientos, valores e ideas, que no son las de la nación periférica, sino la de los dominadores imperiales.

La crisis del 29.

En el año 1929 se da la mayor crisis de la historia del sistema capitalista mundial. La dinámica de esta crisis es igual a las anteriores: como consecuencia del constante desarrollo, los capitalistas invierten según sus optimistas expectativas, más allá del crecimiento real del mercado. Esto lleva a un exceso de producción, que no encuentra compradores. Entonces comienzan a caer las ventas, y se desata una espiral recesiva: al caer las ventas de las empresas, estas despiden al personal. Al incrementarse el desempleo, los asalariados en su conjunto disminuyen su capacidad de consumo. Al disminuir el consumo, las empresas venden aún menos, por lo que despiden más personal. Al incrementarse el desempleo, bajan los salarios, baja la capacidad de consumo, se reducen las inversiones empresarias,

los capitales buscan otro destino, etc. Esto se evidenció en la quiebra de la principal bolsa de valores del mundo: la de Nueva York. En la crisis del 29, todos los inversores se retiraron del mercado el mismo tiempo. Todos quisieron vender sus acciones a la vez, lo que llevó a una abrupta caída del precio de las acciones, derivando en la quiebra muchísimas empresas.

Esta crisis del 29 puso al Capitalismo a nivel mundial, al borde de la quiebra. En el 29 quedó demostrado que la política económica liberal, que había sido tan efectiva a los comienzos del capitalismo, en esta nueva etapa llevaba a su quiebra. ¿Qué le quedaba al Capitalismo? ¿Esperar su caída en manos del comunismo, como había pasado en Rusia, en Mongolia y en México?

El Estado de Bienestar

Frente al desafío de *Cambiar o Colapsar*, el capitalismo va a encontrar la salida en el Estado de Bienestar, o estado Keynesiano.

John M. Keynes es el economista que dará forma a este nuevo programa, en coincidencia con el denominado "New Deal" que será aplicado en EEUU bajo la presidencia de F.D.Roosevelt. Desde allí se extenderá a todo el mundo. En Argentina, cobrará vigencia con el Peronismo, en el período 1945/55.

El programa es sencillo: donde el mercado no funciona solo, el estado lo ayuda. Si la bolsa caía porque faltaba inversión, el estado saldría a invertir. Si los salarios caían porque faltaba demanda de mano de obra, el estado saldría a contratar gente. Si la economía del país necesitaba obras de infraestructura y ningún capital quería invertir, las pagaría el estado. Sin importar que el estado perdiera plata. Lo importante era generar desarrollo.

La función del Estado de Bienestar es la de complementar el mercado, y gestionar el bienestar de toda la sociedad.

El caso más ilustrativo de intervención del estado de bienestar es el de los obreros que eran contratados diariamente, para que a la mañana hagan zanjas, y las tapen a la tarde, y así sucesivamente. ¿Con qué fin? Con el fin de que cobren un salario. Porque ese salario lo usarían para consumir, y eso le permitiría a los industriales vender sus productos, y los incentivaría a reinvertir, y a contratar más personal, que a su vez llevaría a un aumento de salarios, a una reducción del desempleo, a un aumento del consumo, etc. En fin, generaría una espiral o retroalimentación positiva. Es lo que se llama el círculo virtuoso del estado de bienestar.

La política económica del Estado Keynesiano se caracteriza por la intervención del Estado en el mercado con vistas a equilibrarlo, a redistribuir ingresos, y a fomentar el desarrollo que los capitales privados no pueden lograr por sí mismos. Los principales instrumentos que utiliza son: proteccionismo, creación de empresas públicas, centralización del crédito en manos del estado, política redistributiva de ingresos, impuestos progresivos, nacionalización de los principales recursos del país, etc.

El estado de bienestar, costado social del estado Keynesiano, se caracteriza por la aplicación de una serie de políticas públicas que tienden a garantizar los derechos sociales: Derecho laboral protectorio del trabajador, reconocimiento de los sindicatos, derecho de la previsión social (jubilaciones, subsidios por desempleo, por vejez, etc.), derechos de la niñez, la mujer y la familia, derechos de la salud (obras sociales) etc. Son un conjunto de instrumentos, que sin afectar directamente la economía, generan en forma directa bienestar social de la población.

¿Cómo financiar estas políticas? De dos formas: Primero: aumentando los impuestos a los capitalistas que más ganan. Y

segundo: fabricando dinero, lisa y llanamente. Para la teoría Keynesiana, la inflación no es un problema económico, sino una solución que permite financiar las políticas antirrecesivas.

La competencia con el comunismo.

Los beneficiarios directos e inmediatos del Estado Keynesiano de Bienestar fueron los trabajadores, que desde más de un siglo atrás venían reclamando una transformación del sistema capitalista. En este sentido podemos decir que el EB es un logro del movimiento obrero. Pero también fue la manera de poner un tope a sus reclamos. Mediante el Estado Keynesiano del Bienestar el capitalismo logra apaciguar los reclamos obreros, que desde entonces van a renunciar a su pretensión de revolucionar el sistema, y van a centrar sus luchas en reivindicar mejoras "dentro" del sistema. Desde 1917 los trabajadores de todo el mundo van a tener en la Unión soviética un modelo político y social alternativo al capitalismo. El modelo comunista va a competir con el capitalismo por ganar el apoyo popular. En esa competencia, el capitalismo tiene que conceder los beneficios del Estado del Bienestar para evitar su caída.

Esta competencia va a ser más patente desde el final de la segunda guerra mundial (1945). Los casi 30 años de Socialismo, van a llevar a la URSS a montar un aparato productivo competitivo con la industria capitalista, pero logrado en mucho menos tiempo. La evidencia mostraba que el socialismo lograba una administración de los recursos económicos mucho más racional y eficiente que el capitalismo. Hacia la década del 50 de este siglo era extendida la convicción de que la planificación estatal comunista era más eficiente que la libre empresa privada capitalista. Esto va acompañado de un crecimiento territorial del comunismo, que logra instaurarse en toda Europa Oriental, en

China, y en gran cantidad de países periféricos de todo el mundo.

El contexto internacional del Estado de Bienestar es la llamada "Guerra Fría", caracterizada por la lucha entre capitalismo y comunismo que no alcanza a desarrollarse en un campo de batalla mundial. Este contexto tenía un desarrollo tal que mostraba que la mayoría de los países del tercer mundo avanzaban, más tarde o más temprano hacia alguna forma de socialismo.

Lo cierto es que el Estado de Bienestar va a dar renovada vida al Capitalismo, y le va a permitir sobrellevar su recurrente tendencia a las crisis periódicas, como la de 1929.

Crisis del Estado de Bienestar.

Pero hacia la década del 70 el Estado de bienestar va a entrar en crisis. El crecimiento económico del mundo capitalista va a ser cada vez más lento, el problema del desempleo se va a agravar, la inflación va a aumentar, etc. Todos estos síntomas de agotamiento, van a agravarse y agudizarse con la crisis del petróleo. En 1973, los países exportadores de petróleo, pobres hasta entonces, llegan a un acuerdo entre sí, y deciden fijar un precio uniforme del barril de petróleo a nivel mundial. Esto implicó un importante aumento en su precio, que multiplicó varias veces su valor. Como los aparatos productivos de todos los países necesitan combustible para ponerse en movimiento, y como el petróleo era por entonces -y en gran medida sigue siéndolo aún-, el principal combustible que consumen, el aumento del valor del petróleo va a trasladarse multiplicado a todos los bienes y servicios, lo que agudizará los problemas de desempleo, estancamiento, e inflación antes señalados.

Por otro lado, las políticas keynesianas, en un contexto inflacionario y recesivo, a diferencia de la década del 30, van a mostrarse inocuas para afrontar el problema.

Entre los teóricos no hay acuerdo acerca de las causas de esta crisis. Según los argumentos de la derecha, la constante intervención del estado en la economía quitó estímulo tanto al capital como al trabajo. Al capital lo desincentivó porque le impuso reglas, fijó precios, estableció impuestos, etc. Todas medidas que tendieron a reducir las ganancias de los empresarios. Y a los trabajadores, a fuerza de tanta protección social -sostienen-les quitó los motivos para esforzarse y producir más. Desincentivado tanto el trabajo como el capital, necesariamente el crecimiento va reduciéndose.

La izquierda revolucionaria va a hacer una crítica inversa al Estado de Bienestar. Si para la derecha el problema era el exceso de lo público sobre lo privado, para la izquierda el motivo del agotamiento es que el avance de lo público no fue lo suficientemente lejos como para sobreimponerse al mercado. Desde esta óptica, el problema habría sido que los impuestos no fueron lo suficientemente progresivos, que los aumentos de salarios fueron muy reducidos, que la protección social fue insuficiente, que las empresas públicas eran muy pocas, etc.

El Modelo Neoliberal.

La responsabilidad por el agotamiento del estado de bienestar, va a ser atribuido a los partidos y a los líderes socialdemócratas y reformistas, que fueron los principales portavoces de esas recetas.

En el debate de la década del 70 y del 80, los teóricos del estado de bienestar van a ser derrotados por los portavoces del neoliberalismo, también conocidos como neoconservadores. Su diagnóstico es el que mencionamos antes como de derecha.

Sus personalidades más visibles fueron Reagan en EEUU, Thatcher en Inglaterra, y en Argentina, tardíamente, Menem y Cavallo. A nivel mundial estas políticas estuvieron coordinadas

por los organismos internacionales de crédito: el FMI y el Banco Mundial.

La propuesta del modelo neoliberal es lo que se conoce mundialmente como políticas de ajuste: reducción del gasto público, equilibrio fiscal, restricción y si es posible convertibilidad monetaria, desregulación del mercado, liberalización de la economía, privatización de las empresas estatales, etc.

El contexto internacional del neoliberalismo es la Globalización. El extraordinario avance de las comunicaciones permite el contacto instantáneo desde cualquier lugar del planeta. En vez de tener un mundo compuesto por muchas sociedades distintas, el planeta entero se transformó en una sola sociedad global, caracterizada por un conjunto de pautas culturales en proceso de homogeneización, y motorizada por una estructura económica de alcance mundial unificada por la preeminencia indiscutida del centro industrial capitalista. Esto modifica sustancialmente el funcionamiento del mercado de capitales, de las políticas de inversión y crecimiento, de los sistemas políticos, y de la cultura de los pueblos, que tienden cada vez más a funcionar, de acuerdo a las pautas globales marcadas por los núcleos de poder mundial.

Los resultados más importantes de estas políticas tardaron solo unos años en quedar en evidencia: se controló la inflación, se achicó el estado, que perdió poder frente al mercado, se incrementó el desarrollo económico, se multiplicó el desempleo, se amplió la brecha entre ricos y pobres, etc.

Hacia un Modelo Alternativo

En muy pocos años el modelo neoliberal mostró sus limitaciones. Su propuesta, puramente negativa, consistía simplemente en desmontar el estado de bienestar, y volver al mercado. Pero el Estado de bienestar tenía como sentido paliar los problemas

que generaba el mercado sin control. Desmontado el estado de bienestar, el mercado volvió a mostrar los mismos problemas anteriores: desempleo, pobreza y básicamente, injusticia social.

A todo esto se agrega que el modelo comunista, que hasta los 70 competía con el capitalismo, desde entonces entró en un estancamiento, que hacia mitad de los 80 se mostraba como irresoluble. Esto lleva a los líderes comunistas a iniciar políticas de reformas, que precipitarán la caída de todo el sistema, a nivel mundial. A la caída del comunismo va a seguirle, en los países ex comunistas, la aplicación del ajuste neoliberal, con resultados más desalentadores aún que en Europa y América

Del mercado al estado, y del estado al mercado: dos vías que parecen agotadas. El estado se mostró incapaz de gestionar el bienestar, y el mercado también.

¿Qué nos queda entonces? Nos queda el mundo actual, y los distintos intentos por modificarlo. En el presente el capitalismo global ha impuesto sus recetas de ajuste a cada uno de los países. En algunos de los países más ricos, su aplicación ha resultado más benévola. En la mayoría de los países más pobres ha resultado perjudicial. En nuestro país en particular, la aplicación de la ortodoxia neoliberal ha sido especialmente frustrante. Argentina ha sido uno de los países más obedientes a los dictados neoliberales. No obstante ello, al año 2001 está considerado como la economía más estancada del planeta.

Se han propuesto algunas supuestas alternativas al neoliberalismo global. La más conocida fue la llamada Tercera Vía, que se postulaba como un camino intermedio entre el neoliberalismo y el viejo modelo Keynesiano. Sus referentes mundiales fueron Clinton en Estados Unidos, Tony Blair en Inglaterra, y De la Rúa en la Argentina. Pero a poco andar, quedó demostrado que no se trataba más que de una consigna electoral, y que en su aplicación práctica, el eje seguían siendo las políticas de ajuste.

Las organizaciones sociales y las fuerzas políticas progresistas, en su intento por representar los intereses y las expectativas de los sectores populares, quedan así en un dilema. Por un lado, se oponen al modelo neoliberal, porque es excluyente respecto de la mayor parte de la población, genera pobreza e injusticia social. Pero por otro lado, no se cuenta aún con un paradigma de contestación al capitalismo global vigente.

Seguramente no ha llegado aún la coyuntura social para que dicho paradigma alternativo emerja. Un proyecto político, un nuevo modelo de estado, como venimos viendo, no es un invento de uno o más teóricos. Surge como resultado de la dinámica de la propia sociedad, y recién entonces los teóricos logran enunciarlos.

Hasta tanto llegue ese momento en el proceso social de transformación del estado, creo que sí podemos enunciar algunos de los que parecen ser elementos primarios de su futura composición.

Si el capitalismo centra su desarrollo en el mercado, y el Keynesianismo y el comunismo lo centraron en el Estado, un modelo alternativo seguramente se centraría en un tercer sector.

Lo que no es ni público ni privado es lo social, entendido como una forma de agregación en entidades colectivas, desde el ámbito de la sociedad civil, que accede a la escena política, sin integrarse al estado. Es lo que se denominan ONGs. (Organizaciones no gubernamentales), entre las que podemos mencionar a Greenpeace, la Cruz Roja, la empresas cooperativas, los sindicatos, las iglesias, etc. En una tercera vía, la iniciativa política, económica y social, no debería ser ni pública ni privada, sino social, es decir, de las ONGs.

Pero ¿Cómo gestionar una sociedad así? ¿Qué forma tendría el estado? La forma de gestión estatal tiene que ser distinta a la del liberalismo y a la de Estatismo. El neoliberalismo ha priva-

tizado las empresas públicas, y eso difícilmente será desandado. Pero las políticas de ajuste no han desmontado los peores defectos del modelo del estado del bienestar: la verticalidad burocrática del estado, que lleva a su ineficiencia y a su separación de la sociedad. Un nuevo estado, al servicio de la sociedad, debe funcionar como un coordinador de los actores sociales de cuya iniciativa se nutre. Para eso, un modelo de estado alternativo debería romper con el estilo de gestión burocrático y autoritario, y transformar al estado con un sentido profundamente participativo. Las decisiones políticas deberán adoptarse horizontalmente, desde la sociedad, y sobreimponerse al estado, convertido en ejecutor de estas decisiones democráticas. Pero ese es tema de otra unidad, al que ya llegaremos ...

Raúl N. Álvarez.

Diciembre de 1998/ Marzo 2001

3

EL GOBIERNO

Concepto.

Dijimos que en la concepción clásica el estado está compuesto por tres elementos: población, territorio y poder. Pues bien, a modo de introducción digamos que el gobierno es la organización del poder del estado. En términos weberianos, podríamos decir que es la forma que adopta el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Para entender qué es el gobierno, pensemos en la realidad que nos rodea. ¿Cómo logran los gobernantes, los que ocupan los cargos del gobierno, dirigir un país? ¿Cómo alcanzan su propósito de determinar la conducta de una población de millones de personas?

Pues bien, para ello se valen de múltiples medios. Algunos son propiedad del estado, como la policía, fuerzas armadas y de seguridad, de los hospitales, de las escuelas, las obras públicas, etc. En otros casos, se trata de empresas o bienes privados, como el sistema bancario y financiero, o los medios de comunicación, sobre los cuales el estado tiene el poder de regularlos, de fijar las reglas de juego. Los gobernantes manejan estos medios, o las regulaciones sobre estos medios de manera tal que la población se comporte como el gobierno quiere.

Esa organización de medios para el ejercicio del poder, es lo que denominamos gobierno.

O más sencillamente, como dije antes, gobierno es la organización del poder del Estado.

Formas de Estado: Federal y Unitario.

La forma del estado surge de relacionar dos elementos del estado. Según cómo se organice el poder (gobierno) en el territorio la forma de estado será federal o unitaria.

Un estado es federal cuando el poder está distribuido a lo largo del territorio, es decir, cuando está compuesto por un conjunto de unidades políticas autónomas, llamados Estados Federados o Provincias. Se dice que son autónomas porque se dictan su propia constitución, y eligen sus propios gobernantes locales. Es decir que en términos políticos, estas, digamos, provincias, se autogobiernan en sus cuestiones locales, en el marco de un gobierno de nivel nacional, del que a su vez forman parte.

Así, dentro de un estado Federal, siempre conviven a su vez una pluralidad de estados federados. Por ejemplo dentro del Estado Nacional Argentino, conviven a su vez veintitrés estados provinciales y el Gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Entonces una persona que vive, por ejemplo, en un valle en la Provincia de Catamarca, se encuentra sometida a la vez a la soberanía del Estado Nacional, y al poder local del Estado Provincial. Coexisten dos órdenes jurídicos, dos poderes, uno soberano y otro autónomo.

En cambio un estado es unitario cuando el poder está concentrado en un solo punto del territorio, desde el cual se gobierna a toda la Nación. Dentro de un estado Unitario hay una sola unidad política; y las cuestiones locales son decididas por el poder central, o por delegados elegidos por el poder central. Y los habitantes de cada zona del territorio no votan sus gobernantes locales, sino solo autoridades nacionales, que son quienes después eligen las autoridades locales.

La cuestión adquiere sentido cuando se la ve en una perspectiva histórica. Un país difícilmente decide entre unitarismo y federalismo como una cuestión abstracta. Los estados federales tienen su origen en comunidades políticas locales preexistentes, que deciden asociarse para formar una nación, pero sin perder su identidad y su poder local. Así ocurrió en nuestro país. Córdoba, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, etc. existían mucho antes de la Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Son anteriores incluso a la propia creación del Virreinato. Cuando deciden formar un Estado Soberano, en el siglo XIX, es porque piensan que su situación va a quedar más favorecida en el marco de un estado nacional, pero no hubiera tenido ningún sentido político renunciar a su autogobierno, del que gozaban desde su fundación. Por eso decimos que para que exista federalismo, tienen que existir antes poderes locales. En cambio, cuando estos poderes locales no existen o son débiles, las tendencias centralistas ven facilitado el camino y pueden constituir autoridades nacionales que gobiernen aún contra la voluntad contraria de algunas poblaciones locales rebeldes.

En Argentina, el proyecto unitario hubiera permitido una rápida conformación de un mercado nacional, y con ello hubiera acelerado la inserción de Argentina en el mercado capitalista mundial. Pero el proyecto unitario fracasó por falta de realismo, por tratar de desconocer la preexistencia de sociedades locales a las que no les hubiera convenido la conformación de tal mercado, porque implicaba una competencia ruinosa con las producciones locales.

Existen otras formas de (des)territorialización del poder. Se trata de las confederaciones de estado, más modernamente llamadas "Tratados de Integración Regional". Son la forma jurídica de la regionalización implicada en el proceso de globalización. Sus ejemplos son el Mercosur, el Nafta y la Comunidad Europea. Consisten en Asociaciones de estados Soberanos, a la que los estados miembros le ceden algunas prerrogativas inhe-

rentes a la soberanía, como ser, la política de defensa común, la emisión de moneda, la política arancelaria y comercial entre los estados miembros, etc.

En este contexto, el estado Nacional deja de ser soberano en tanto ya no es el "super amus" de otrora, pues debe reconocer una autoridad superior a la de él: la autoridad de la asociación regional. Un proceso semejante, de transferencia progresiva de competencias locales a un poder central, se dio en la formación de Estados Federales, como Argentina y EEUU. Por eso la regionalización es un proceso que recién comienza, y que de proseguir terminará diluyendo las identidades nacionales en identidades regionales.

Formas de Gobierno.

Cuando relacionamos los elementos Población y Poder del Estado, hablamos de formas de gobierno. La pregunta es ¿Cómo se distribuye el poder entre la población? ¿Cómo se organiza el poder para gobernar esa población? Y en las democracias ¿Cómo hacer para que la población mande sobre el gobierno que la va a gobernar?.

La clasificación más tradicional de las formas de gobierno es la de Aristóteles, que utilizaba dos criterios de diferenciación: el número de gobernantes, que podían ser uno, pocos o muchos, y un criterio cualitativo, los fines del gobierno, que podían ser de dos tipos: puros si el gobierno perseguían el bien de toda la comunidad, e impuros o corruptas, si perseguían el bien exclusivo de los gobernantes. Así se forma el cuadro de doble entrada que se muestra más abajo. De la combinación de estos criterios surgen seis formas de gobierno.

	uno	pocos	muchos
Puras: bien común	MONARQUIA	ARISTOCRACIA	REPUBLICA
Impuras: bien indiv.	TIRANIA	OLIGARQUIA	DEMOCRACIA

Las tres formas puras son:

—Monarquía: gobierno de una sola persona para el bien de toda la comunidad.

—Aristocracia: Gobierno de unos pocos, los mejores, para el bien de toda la comunidad.

—Politeía o República: Gobierno de todo el pueblo para el bien de la comunidad.

Las formas corruptas son:

—Tiranía: Gobierno de uno solo para su propio beneficio.

—Oligarquía: Gobierno de unos pocos ricos para su propia conveniencia.

—Democracia o Demagogia: Gobierno de los muchos para su exclusivo bien.

De todos modos, a partir de la modernidad mucho se ha avanzado sobre el concepto de república democrática.

Fue Maquiavelo quien aportó la primera innovación: es indispensable tener en cuenta si el poder está o no distribuido.

Si está concentrado en una persona, hablamos de principados.

Si está distribuido, pero entre no mucha gente, hablamos de aristocracia u oligarquía.

Y si está distribuido en toda la comunidad, hablamos de democracia.

La segunda innovación la aportan Hobbes y Locke: debe analizarse si el poder es despótico y absoluto, o si está limitado, por ejemplo, por un pacto, una carta o una constitución.

Y la tercer gran innovación la aporta Montesquieu, según el cual todo poder tiende a corromperse si no es controlado. Y para controlar al poder se requiere otro poder. Entonces propone dividir el Poder del estado en tres órganos. Así, habrá un poder legislativo que dicte las leyes generales, un poder judicial que juzgue la aplicación de la ley a casos concretos, y un poder ejecutivo que administre los medios de gobierno, también llamado gobierno en sentido estricto. De esta manera, los poderes podrán controlarse y contrapesarse entre sí, evitando así la corrupción y el despotismo.

Estas tres innovaciones en la forma de analizar las formas de Gobierno: concentración (Maquiavelo), limitación (Hobbes - Locke) y división del Poder (Montesquieu), desde fines del siglo XVIII en adelante cobran forma en constituciones escritas que hacen las veces de pacto fundacional de la comunidad política, crean el estado y consagran los derechos humanos frente a él. Es decir que las constituciones son normas superiores que se imponen por sobre el estado y los gobiernos no pueden apartarse de ellas. Este sometimiento del Estado al Derecho (Constitución) es lo que se llama Estado de Derecho. Y lo característico de los gobiernos establecidos en estas constituciones será justamente instituir la desconcentración, limitación y división del

poder, con vistas a garantizar la democracia y la libertad de los ciudadanos.

Actualmente existen múltiples maneras de clasificar las formas de gobierno. La línea de separación más gruesa pasa por distinguir los gobiernos democráticos de los no democráticos o autocráticos. A su vez las autocracias pueden subclasificarse en totalitarismos (si tienen una base de movilización de masas) y autoritarismos (si se gobierna desalentando la participación de la sociedad). Pero dado el avance que han registrado los sistemas políticos a fines del siglo XX, nos parece más importante considerar las distintas formas de gobierno posibles dentro del género democrático.

Puede ocurrir que la preeminencia la tenga el parlamento, entonces hablamos de Parlamentarismo, o bien puede que el mayor poder recaiga sobre el ejecutivo, entonces hablamos de presidencialismo.

El modelo parlamentario típico, es el Inglés. Su origen histórico está en la lucha por el poder entre el Rey por un lado y las clases dominantes por el otro (la nobleza primero, y de la burguesía después) representadas las últimas en el Parlamento. Es un largo proceso histórico que lleva ya muchos siglos, a lo largo del cual el Parlamento va progresivamente ganando competencias en desmedro del poder del Rey, que termina siendo una figura simbólica. Es el parlamento quien designa de entre sus miembros una comisión encargada de la administración del país, el poder ejecutivo o gabinete. De la práctica surgió que dicho grupo parlamentario encargado del gobierno era encabezado por uno de sus ministros, a quien se denominó Primer Ministro. Es decir que en el parlamentarismo el ejecutivo está compuesto por miembros del legislativo, y es elegido por éste, no en forma directa por el pueblo. Como consecuencia de ello, el gabinete tiene responsabilidad política ante el parlamento y

puede caer ante un voto de censura o ante la negativa a un voto de confianza, de la mayoría de los parlamentarios.

El modelo parlamentario comprende una separación de los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El primero se personifica en el Rey, y simboliza la unidad de la soberanía de la Nación. Normalmente cumple funciones en lo referido a relaciones exteriores y suele tener facultades especiales para casos de crisis o de equilibrio de poderes, como ser disolver el parlamento, formar gobierno de emergencia, etc. El Jefe de Gobierno es el que se encarga del gobierno propiamente dicho, el que manda en concreto, y el que tiene a su cargo el mando sobre los medios organizativos del estado.

El presidencialismo en cambio tiene su origen histórico en los Estados Unidos de Norteamérica. Los Padres fundadores de EEUU -así se llama a los ideólogos de la constitución norteamericana- creían necesarios constituir una autoridad federal unificada, que de alguna manera cumpliera la función simbólica cohesionante que cumpliera la corona en las monarquías. A su vez querían apartar su designación de la lucha de camarillas propia de los parlamentos. Por esto establecieron un poder ejecutivo preeminente sobre el legislativo, elegido directamente por el pueblo, que no pudiera ser fácilmente removido por el legislativo y cuya composición fuera totalmente ajena al congreso de modo tal que ambos poderes estuvieran completamente separados. Así se estableció la figura del presidente, que aún en su persona la jefatura del gobierno y del estado. Este modelo fue copiado por la mayoría de los regímenes latinoamericanos, Argentina entre ellos.

Por último existen formas mixtas. Son los denominados Semi-presidencialismo y semi-parlamentarismo. En estos sistemas coexisten dentro del ejecutivo un jefe de estado con un Jefe de Gobierno. El Presidente o Jefe de Estado es elegido directamente por el pueblo y tiene un poder efectivo además de sim-

bólico. Normalmente se encarga de las relaciones internacionales, de la política de seguridad exterior, y posee poderes de reserva para casos de emergencia o crisis. A su lado la Jefatura de Gobierno es encarnada por un primer ministro o jefe de gabinete, de origen parlamentario, responsable ante el parlamento. En estos regímenes, dado que las elecciones y los mandatos parlamentarios no coinciden los presidenciales, suele ocurrir que el presidente sea de un partido y el gabinete y el parlamento de otro. Es lo que se denomina cohabitación. Un ejemplo de esta forma mixta es el caso de Francia.

Finalmente corresponde mencionar el Gobierno de Asamblea. La asamblea de diputados de la Nación asume en su seno tanto el poder ejecutivo como el legislativo. Es una figura utilizada en períodos de excepción, normalmente revolucionarios, con un alto grado de movilización social, por lo que dicha asamblea más que un órgano del Estado, suele atribuirse un verdadero poder constituyente. Es que un poder semejante no se condice con la idea de una constitución superior que lo limite. Por tal razón los gobierno de asamblea han sido el cauce de gobiernos que aunque populares en su legitimación, resultaron autoritarios en su acción (Ej.: El gobierno de Robespierre en la Francia Revolucionaria, el Soviet Supremo de la URSS, etc.)

Raúl Malvares. 2000

4

LA DEMOCRACIA

Origen: la Grecia Clásica: Democracia directa.

El antecedente más antiguo que conocemos de democracia es la Grecia clásica (Siglo V AC), siendo su ejemplo más representativo la *polis* Ateniense.

El origen del vocablo data de entonces: en griego "demos" significa pueblo y "cratos" significa poder. Democracia = poder del pueblo.

La particularidad de la democracia griega es que se trataba de una democracia directa: el gobierno del estado estaba en manos del pueblo, sin intermediarios. Las principales decisiones atinentes al estado eran tomadas por el conjunto de ciudadanos reunidos en Asamblea. Todos los ciudadanos tenían derecho a hacer uso de la palabra y a votar. Luego estas decisiones eran derivadas a organismos más reducidos para que las pongan en práctica: existía un consejo de los 500 (de solo 500 miembros), un comité de 50 (de 50 integrantes, que guiaban al consejo) y un presidente del comité, que duraba solo un día en sus funciones. Además había magistraturas y tribunales judiciales, que se encargaban de juzgar casos concretos, en base a la ley, y finalmente había también diez generales militares, designados por la asamblea, que se encargaban del arte de la guerra.

Las condiciones socio históricas que hicieron posible esta forma de gobierno democrática directa son muy peculiares: la

polis era una especie de ciudad-estado, compuesta por un centro urbano, y por los campos que la rodeaban. El territorio era lo suficientemente grande para permitir la manutención de la ciudad, pero no tan grande como para no poder recorrerlo en breve tiempo. Es decir que se trataba de unidades geopolíticas reducidas. Su principal actividad económica era rural. Su población era relativamente homogénea. Pero no todos los habitantes trabajaban: de eso se ocupaban los esclavos, y las mujeres. Los ciudadanos se dedicaban a tareas más edificantes y menos deshonrosas, como la filosofía, las artes, la guerra y la política. Es decir, que la ciudadanía estaba compuesta por una porción minoritaria de la población.

Estas condiciones sociales, les permitían y motivaban a los ciudadanos a tener una preocupación constante acerca de la política, que constituía, junto con otras ocupaciones, un quehacer cotidiano de todo miembro de la *polis*. El Ciudadano ateniense es políticamente activo por definición, y este es el núcleo de la democracia directa griega. La democracia es su forma de gobierno y también su forma de vida.

Pero, como dijimos, debemos tener presente que el conjunto de los ciudadanos era lo suficientemente reducido como para caber en la plaza pública, y que de tal condición política estaban excluidos los esclavos y las mujeres.

Desde el punto de vista de la exclusión que el concepto de ciudadanía implica en Atenas, podríamos argumentar que este régimen, no era en verdad democrático. Pero desde el punto de vista de la cultura cívica de los ciudadanos, de su actitud participativa, y de su real intervención directa en los asuntos del estado, indudablemente podemos considerarlo el antecedente más importante de régimen democrático de toda la historia hasta la edad moderna.

Interregno Medieval.

Desde la Grecia Clásica y hasta la modernidad, no encontramos otros ejemplos de regímenes democráticos. En Occidente, ello se debe sobre todo a la preeminencia de la Religión y de la Iglesia Católica. El catolicismo de entonces, como las religiones monoteístas en general, tenía una concepción descendente de lo político: el poder es un atributo creado por dios, que desciende de él al Papa, y del papa al Rey. Con semejante concepción el planteo democrático del pueblo como fuente de poder poco tenía que ver. Recién a fines de la edad media, algunos teólogos comienzan a teorizar acerca de la concepción ascendente de soberanía popular.

La Modernidad: Democracia Indirecta o Representativa.

La Edad moderna, desde el punto de vista del pensamiento político, va a significar una revalorización del pensamiento democrático, en su versión "republicana". Retomando la concepción aristotélica que considera a la República (bajo el nombre de politeia) como el gobierno de la mayoría para el bien común, Maquiavelo va a clasificar las formas de gobierno en principados, que concentran el poder en pocas manos; y Repúblicas, que distribuyen el poder, dividiendo estas últimas a su vez en Democráticas y Aristocráticas.

Pero el gran aporte de la modernidad a la teoría de la democracia es el liberalismo, asociado a su vez a la teoría de la división de poderes, al contractualismo y al constitucionalismo.

El liberalismo político sostiene que la libertad y los derechos de los individuos son anteriores al estado, y no pueden ser conculcados por él. Desde esta perspectiva, existe un área o espacio jurídico reservado a los individuos, en la que la acción estatal no puede penetrar: la libertad individual, la libertad de ex-

presión, los derechos políticos, la propiedad privada, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, la libertad de trabajo comercio e industria, etc.

¿Por qué el estado no puede traspasarlos? La respuesta corresponde al contractualismo: Porque esos derechos son anteriores al estado, y el ser humano los posee desde que existía el estado de naturaleza. Habrían sido los hombres libres, en estado de naturaleza, que habrían suscripto un Contrato Social, para crear el estado, con el fin de que les provea orden y seguridad.

¿Cómo garantizar que el estado no viole los derechos individuales? Según el constitucionalismo: Los hombres pueden dejar por escrito ese pacto social fundamente: es la constitución escrita, un texto en el que se consagran los derechos humanos y se especifica todo lo que el estado no puede hacer. Para el constitucionalismo, el estado está sometido a normas constitucionales, al derecho. Por eso se lo denomina Estado de Derecho.

Y para agregar mayores seguridades de que el poder del estado no va a actuar arbitrariamente, siguiendo los consejos de Montesquieu, se decidió dividir el poder, de modo tal que los órganos estatales se controlen entre sí. El aparato del Estado se divide en Poder ejecutivo, Poder legislativo y Poder judicial, y cada uno de estos poderse se controlan entre sí, con el fin de evitar la corrupción y el abuso de poder.

Liberalismo, Contractualismo, Constitucionalismo, Estado de Derecho y División de Poderes van a cobrar forma en los Estados Nacionales de la Modernidad, conformando lo que se denomina la Revolución Burguesa de la política, cuyos máximos exponentes son la Revolución Francesa y la Constitución Norteamericana.

Pero hay una gran diferencia entre los estados moderno y la ciudad estado griega: la cantidad de población. Los estados

modernos se componen de millones de personas, imposibles de reunir en una sola Asamblea, en un solo lugar. La Solución a que se arribó fue adoptar la figura del mandato de derecho privado: los mandantes o poderdantes (el pueblo) otorgan poder a el o los mandatarios o apoderados (los gobernantes) para que ejerzan actos (gobiernen) en su nombre y representación, de modo tal que la voluntad de los mandatarios no sea sino expresión de la voluntad de los mandantes: de la voluntad popular. Esta forma de democracia, por mandato o representación, se denomina democracia representativa o indirecta: "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes"

La democracia real: Elitización de la política.

Si bien en teoría la forma política de gobierno de los modernos estados burgueses sería la democracia, y en nombre de la "voluntad popular" se derrocó a la monarquía; en la práctica el resultado fue bien diferente: ni se permitió votar a la mayoría de la población, ni los gobernantes se comportaron de acuerdo a la voluntad popular.

Según Schumpeter, la definición clásica de democracia (Gobierno de la voluntad popular para el bienestar general) es falsa e inexistente. No hay tal voluntad popular, porque cada ciudadano tiene su propia opinión, y no puede unificarse con la opinión de todos los demás. Ni existe el bienestar general, dado que los beneficios no pueden ser sino individuales para cada persona.

Schumpeter es un pragmático, que deja en evidencia el carácter ficticio de la definición tradicional de democracia. No gobierna el pueblo sino las elites de poder, y no lo hace para el beneficio del pueblo sino para su propio beneficio. No obstante, dice, en los países occidentales se vive en democracia, pero en una democracia "empírica", práctica. Y esta forma concreta de de-

mocracia, es mejor que cualquier dictadura. Así concebida, dice Schumpeter, la democracia es la libre competencia de las elites por el voto popular. Para obtener el voto en las elecciones, las elites deben competir entre sí, otorgando beneficios a los votantes. Y este mecanismo asegura que la democracia, aunque empírica, es mejor que la dictadura.

En ciencia política existe toda una corriente tan escéptica como Schumpeter, denominada elitismo, entre los que encontramos a Michels, Mosca y Pareto. Todos ellos consideran que el poder no corresponde ni puede corresponder al pueblo, sino a las elites, y que las elites siempre tratan de perpetuarse y beneficiarse con el poder; es lo que ellos llaman la "ley de hierro de la oligarquía": toda elite gobernante tiende a convertirse en oligarquía.

Si bien acepta los presupuestos de la teoría elitista, Dahl va a extraer conclusiones distintas. Es cierto, sostiene, que las elites tratan de oligarquizarse, pero también compiten entre sí (como decía Schumpeter). Además, las elites políticas tienen que someterse a elecciones periódicas en las que los votantes evalúan su comportamiento, y si no los beneficiaron lo suficiente, no los votan. A esto lo llama "ley compensatoria de la reciprocidad": si no hay reciprocidad, si no devuelven el voto en beneficios, no los vuelven a votar. Por último existen muchos grupos presión que nuclean elites de la sociedad civil, que tienden a ejercer influencia y a controlar a las elites del estado. Es decir, que si bien no vivimos en democracias, tampoco es cierto que el poder esté concentrado en la élite gobernante. Lo que existen en realidad, dice Dahl, son Poliarquías, es decir, sistemas políticos en los que el poder está más o menos repartido (poli = plural) o distribuido, para el beneficio del conjunto.

Uno de los autores contemporáneos que más claramente ha conceptualizado los problemas que enfrenta la Democracia moderna, es Norberto Bobbio. Para él los principales obstáculos

los de la democracia, son tres: La tecnocracia, la burocracia y el escaso rendimiento del sistema político. La primera porque al estar el conocimiento concentrado en pocas personas, la mayoría no puede tomar decisiones autónomas sin consultar a "los que saben", que son pocos. La segunda, porque como los gobernantes no pueden ejercer el poder directamente, sino que necesitan un conjunto de medios para llegar a la población, esa burocracia intermediaria tiene sus propias pautas e intereses, que muchas veces son contrarios a la voluntad del conjunto. Por bajo rendimiento se entiende la incapacidad del sistema político para satisfacer todas las demandas de toda la sociedad, esto genera insatisfacción, y disconformidad con el sistema democrático.

La Crítica Radical: Democracia Popular Revolucionaria.

Como ya anticipamos, la democracia moderna no cumplió inicialmente sus postulados. No solo por la elitización de los gobernantes, sino porque no se incorporó a toda la población a la arena política. Actualmente no concebimos la democracia sino asociada al sufragio universal: no hay democracia sin que no pueden votar todos los ciudadanos, hombres y mujeres. Pero no fue esta la concepción primigenia de las Repúblicas burguesas del siglo XIX y hasta entrado el Siglo XX. La mayoría de la población estaba excluida del derecho al voto.

¿Por qué no los dejaban votar? Porque los excluidos eran los pobres y los obreros, que eran socialistas, comunistas o anarquistas. Y no querían el capitalismo, sino que querían cambiar el sistema social en su conjunto.

Durante todo el siglo XIX van a madurar ideas críticas respecto de la república burguesa. El pensador más representativo de esta corriente es Carlos Marx, del cual solo vamos a analizar su pensamiento político respecto de la democracia.

Para el Marxismo, el estado moderno era un estado burgués, que tiene como finalidad mantener la dominación de clase en favor de los capitalistas o burgueses, y en contra de los obreros y del pueblo. Por eso, para Marx, el capitalismo era incompatible con la democracia: el día que dejaran votar a los obreros, éstos votarían por desterrar la propiedad privada y el capitalismo, por eso, según Marx, la burguesía nunca concedería elecciones libres y democráticas. En su opinión, la única democracia verdadera sería una democracia en la que los ciudadanos fueran iguales entre sí, es decir, en una sociedad sin clases sociales, en la sociedad comunista. Y para llegar a esa sociedad comunista, libre y democrática, había que terminar con el capitalismo. Y la única manera de terminar con el capitalismo era forzando a los capitalistas, que iban a resistir. Es decir, que la única forma de llegar a una democracia era una revolución popular. En ese sentido, decimos que la crítica marxista a la democracia burguesa postula un modelo de democracia revolucionaria, de tipo popular o socialista.

Claro que la aplicación práctica de las ideas de Marx, en el Siglo XX, no llevó a la creación de regímenes democráticos, sino a regímenes, que aún siendo populares y mayoritarios, tenían métodos políticos autoritarios.

Democracia y Estado de bienestar.

Los vaticinios Marxistas acerca de la incompatibilidad entre capitalismo y democracia, y sobre la caída inevitable del capitalismo, no se cumplieron. Nunca sabremos si fue porque Marx se equivocó, o porque los Capitalistas aprendieron de Marx, y corrigieron el modo de producción. Lo cierto es que desde 1930 el Capitalismo cambia su funcionamiento político y económico. En lo económico, el estado sale a intervenir activamente en la economía con el fin de complementar al mercado.

En lo político se concede el sufragio universal, y tal como se preveía, tienden a ganar el gobierno partidos socialistas, laboristas, socialdemócratas o populistas. Pero estos nuevos gobiernos, en vez de derrocar el capitalismo, van a pilotear el estado de bienestar, y van a conseguir beneficios tangibles para los trabajadores y los sectores populares, sin romper con el sistema. Las políticas sociales del estado de bienestar: jubilaciones, derechos laborales, planes de salud, de vivienda, etc., harán que los sufragantes nuevamente voten a los gobiernos reformistas. Esto dará continuidad a sus gobiernos, y recibirá el nombre de "consenso socialdemócrata". Dentro de este esquema, tendrá especial importancia un actor social clave: los sindicatos, representantes directos de la clase trabajadora. A punto tal que autores como Klaus Offe sostiene que la fórmula pacificadora del estado asistencial "consiste en primer lugar en la explícita obligación del aparato estatal de proveer asistencial y apoyo ... a aquellos ciudadanos que sufren las necesidades y riesgos específicos, característicos de la sociedad de mercado ... en segundo lugar, el estado asistencial está basado en el reconocimiento del rol formal de los sindicatos de trabajadores tanto en la redacción de los contratos colectivos de trabajo como en la formación de políticas públicas..." El poder de los sindicatos es el medio por el que los trabajadores se aseguran que el estado cumpla con las políticas sociales prometidas. Este poder sindical es una forma nueva de participación política: la república burguesa, adicionada con sufragio universal, estado de bienestar y participación sindical logra casi 50 años de estabilidad política y crecimiento económico.

En los países en que el estado de bienestar se aplicó más radicalmente, con un sentido más socializante, fue en los países escandinavos: Suecia, Finlandia y Noruega. Allí el triunfo casi ininterrumpido de los partidos socialistas permitió a esas sociedades una bonanza económica y un reparto equitativo de la riqueza sin igual en todo el mundo. Y las formas políticas de

sostener este esquema fueron: a) Gobierno representativo, b) Estado Keynesiano de Bienestar, c) Participación sindical en las decisiones públicas, y d) Formas semidirectas de democracia.

Formas Semidirectas de Democracia.

A mitad de camino de la democracia directa y de la indirecta, las formas semidirectas son medios que se emplean en los regímenes representativos, para poner el poder de decisión, sobre asuntos puntuales, en manos directamente del pueblo. El tema será tratado en otra parte de este curso. Baste por ahora mencionarlos como un intento de reducir la distancia entre gobernantes y gobernados que adolecen los regímenes republicanos actuales.

Las formas más conocidas son el *referendum*, el *plebiscito* y la *consulta popular*, por los que se somete a consideración del electorado el pronunciamiento sobre una cuestión política puntual. También corresponde mencionar la "iniciativa legislativa" o "iniciativa popular" consistente en que una parte del electorado pueda presentar un proyecto de ley, y el congreso quede obligado a tratarlo (aunque no lo apruebe). La *revocatoria de mandatos* consiste en la facultad de una parte del electorado (un porcentaje determinado) de remover un funcionario electo. Existen otras diversas formas de participación semejantes, consistentes todas ellas en dar poder de decisión, o intervención directa al electorado.

Democracia formal vs. Democracia participativa.

En la década del 80 con el avance del neoliberalismo, comienzan a aplicarse en todo el mundo planes de ajuste tendientes a

desmantelar el estado de bienestar. Tal desmantelamiento deja al descubierto los mismos problemas existentes antes de la década del 30: el mercado libre produce injusticia y protesta social. Pero el neoliberalismo no vuelve atrás con la concesión del sufragio universal. A esta altura del siglo, los regímenes comunistas están en su última fase, en 1985 comienzan un proceso de apurada reforma y en 1989 caen definitivamente. El capitalismo no tiene ya sistemas sociales competitivos, de modo que la protesta social generada por el ajuste ya no pone en riesgo el sistema.

No obstante, la disconformidad popular genera problemas de "governabilidad", término éste que designa situaciones en las que la política de élite no son aceptadas pasivamente por los gobernados. La formula de apaciguamiento utilizada por la élite neoliberal, no será ya la apertura a lo social, sino la lisa y llama restricción: El funcionamiento del sistema político republicano , formalmente democrático, se limita al mínimo de su expresión. Los canales de comunicación de la sociedad al gobierno se cierran. El estado manipula o compra el silencio de los Sindicatos y las ONGs. Se cierran los canales de consulta. Y los pronunciamientos populares se limitan a las elecciones, cuyas campañas son objeto de fuerte influencia por parte de los especialistas en opinión pública y por los medios de comunicación. Todo ello en el contexto de una sociedad capitalista en proceso de globalización. La forma de democracia funcional a las políticas de ajuste es la democracia formal, restringida o delegativa, caracterizadas por la pasividad de la sociedad civil y del pueblo.

Como contestación a esta forma política, desde la caída del modelo comunista, tienden a crecer las propuestas participativas de democracia social ; ya que no existen alternativas al modelo social propuesto por el capitalismo ; ya que no existe en la sociedad la inquietud por la transformación revolucionaria de la sociedad; lo que proponen los movimientos sociales de

contestación es la profundización de la democracia mediante la participación popular, en pos de la obtención de un nuevo tipo de políticas sociales, limitativas del mercado, favorables al pueblo, y gestionadas por los propios actores colectivos.

La propuesta de una democracia participativa es un método para profundizar la democracia política, pero también para profundizar la democratización de la economía, y para gestionar democráticamente los márgenes de socialización alcanzados. Sus principales sujetos portadores son las ONGs. Sus principales voceros los líderes sociales. Sus principales socios son los líderes políticos honestos. Y su programa es el de una reforma progresiva y consensuada de la sociedad actual, con un sentido democrático y solidario.

El teórico más representativo de la democracia participativa es Macpherson que postula un "sistema piramidal, con la democracia directa en la base y al democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. Así, se empezaría con una democracia directa al nivel del barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio inmediato... Los delegados tendrían que contar con suficientes instrucciones de sus electores y ser responsables ante ellos ... Y así sucesivamente".

Autonomía y Democracia.

El concepto de democracia participativa cierra el recorrido conceptual de esta clase. La participación, como medio para profundizar la democracia no tiene límites puestos de antemano. Depende únicamente de cuán lejos la queramos llevar. Ahí está el meollo de la cuestión: ¿Cuán lejos quiere llegar la ciudadanía en la profundización de la democracia? La activación ciudadana que requiere la democracia presupone un pue-

blo que ha tomado la decisión de hacerse responsable de su destino. Presupone una población políticamente madura que toma las riendas de su historia. La democracia participativa es un sistema a la medida de ese pueblo: si quiere autodeterminación, no tiene más que auto-organizarse y tomar en su poder la dirección del estado y de las organizaciones de la Sociedad Civil. Si en cambio el pueblo no está maduro para esa decisión, si no es tan responsable para sumir adultamente la responsabilidad de hacer su historia, entonces deberá resignarse a ser gobernado por elites "politiqueras" y partidocráticas. Como afirma Castoriadis "En una democracia el pueblo puede hacer cualquier cosa pero debe saber que no debe hacer cualquier cosa. La democracia es el régimen de la autolimitación y es, pues, el régimen del riesgo histórico y un régimen trágico".

Raúl Álvarez. 4.1.99.

5

PARTIDOS POLITICOS

Concepto. Elementos.

A los efectos de este curso, vamos a denominar "partido político" a toda organización de personas que se plantea como objetivo la conquista o mantenimiento de espacios de poder en el estado. Es decir que, para nosotros, los elementos de un partido son tres: las personas, el objetivo de acceso o conservación de poder estatal, y la organización de esas personas con esa finalidad.

No hace falta que esta asociación tenga reconocimiento legal como partido, dado que existen innumerables casos de partidos que por diferentes razones se encuentran proscriptos, pero no por eso dejan de funcionar como tales. Así por ejemplo, el peronismo y el radicalismo en Argentina entre 1976 y 1982, no contaban con reconocimiento jurídico, pero no por ello vamos a negar que existieron durante ese período.

Del mismo modo, la ideología tampoco es un elemento indispensable. Obviamente las personas que se organizan en partido político, alguna motivación tienen. Pero es un asunto individual, no es necesario que sea una ideología compartida lo que los congregate. Así por ejemplo, tenemos cantidad de casos de partidos políticos con diferentes "alas" o corrientes de opinión, que profesan ideologías diversas. Por ejemplo, el Partido Re-

publicano en Estados Unidos, o el Partido Justicialista argentino en el período 1969-1976.

¿Y por qué se organiza la gente en Partidos Políticos? Los partidos surgen espontáneamente en toda época y lugar que los seres humanos se disputen el poder. Como el poder del estado, por su naturaleza, siempre es objeto de disputa, esta lucha va necesariamente acompañada de la formación de "facciones", o "sectores" que se organizan para conquistarlo. A esos grupos organizados los llamamos Partidos. A veces esta lucha será violenta y descarnada, como en la Europa Feudal o en la Roma Imperial. A veces será regida por un conjunto de normas que la hacen más civilizada, como en las democracias contemporáneas. Pero siempre habrá partidos.

Surgimiento de los Partidos Políticos Modernos.

Cuando a fines del siglo XVIII las revoluciones burguesas de los países centrales transforman la sociedad y el estado, se producen una serie de cambios que van a desembocar en la constitución de los partidos políticos modernos. Las Sociedades industrializadas convocan masivamente mano de obra a radicarse en centros urbanos. Estos sectores populares urbanos en crecimiento tienden a politizarse más y más. El discurso político de la burguesía basado en el concepto de soberanía popular da el argumento jurídico en base al cual el nuevo estado burgués tiende progresivamente a incorporar, vía ampliación de los derechos electorales, a mayor cantidad de ciudadanos a participar en el proceso político. Este proceso, consistente en que los gobernantes son electos con el voto de cada vez más gente, se denomina "universalización del sufragio. Tuvo lugar en Europa en el siglo XIX. En Argentina, recién va a concluir cuando se concede el sufragio universal a las mujeres, en 1947.

Es decir que la política se fue transformando de una actividad de élites en un actividad de masas. Si hace 200 años, para llegar al gobierno, bastaba con conseguir el apoyo de unos pocos miembros de la clase alta, desde la universalización del sufragio se hace necesario convencer multitudes. Para eso los activistas políticos tienen que organizarse de un modo especial, hay que hacer campañas electorales, elaborar una plataforma, llevar adelante debates, realizar eventos multitudinarios, etc. La organización de todas esas tareas queda a cargo de los partidos políticos modernos.

Pero los partidos, así y todo, son un fenómeno no querido por los fundadores de la democracia moderna. La idea original de que la soberanía reside en el pueblo y que el gobierno debía ejercer el poder en representación de la voluntad general, hacía pensar que el pueblo era uno solo, y que la voluntad general era una unidad inescindible, tal como lo fuera la cabeza del monarca en otra época. Pero a poco andar, los nuevos gobiernos burgueses de Francia, Inglaterra y Estados Unidos, mostraron la irrealidad de esa imagen. En los nuevos gobiernos también surgieron disputas por el poder, y en torno de estas disputas se organizaron grupos, sectores y facciones, que pronto darán origen a los modernos partidos políticos.

Y como los partidos eran un efecto no querido, las constituciones y leyes que por entonces se dictaron guardaban total silencio sobre este fenómeno. Si bien las constituciones del siglo XIX no prohíben los partidos, tampoco los reconocen. Sólo guardan silencio. La constitución argentina de 1853-60 es un ejemplo típico de esa omisión. Recién en el siglo XX, cuando se universalizó el sufragio en los países centrales, se reconoció que los partidos políticos son una realidad inevitable y que cumplen una función útil en las democracias modernas. Así por ejemplo en la constitución argentina de 1994 se reconoce la función que cumplen los partidos, a la que nos referimos en el apartado siguiente.

Funciones.

La función, utilidad o efectos que producen los partidos políticos va variando con las épocas y los objetivos que éstos se proponen. Los partidos son un instrumento que como tal puede ser puesto en función de los fines que sus dirigentes se propongan.

En grandes rasgos, diremos que la función de los partidos políticos en los regímenes democráticos es la mediación entre la sociedad y el estado. Mediación significa dos cosas: a) Representatividad, es decir, trasladar las demandas de la sociedad al gobierno del estado, y b) consenso, es decir generar el apoyo en la sociedad para imponer las decisiones del gobierno.

No cabe duda que hay casos de partidos cuya misión ha sido bien distinta. El Partido Nazi en la Alemania Hitleriana, por ejemplo, tenía como función unificar totalitariamente al pueblo alemán en inculcarle el odio político y racial a los pueblos del resto del mundo. Del mismo modo, el objetivo del PRI Mexicano de la década del 80 tenía como función enriquecer económicamente a sus miembros, relegando a un segundo plano toda función mediadora. Pero estos casos son distorsiones del modelo típico de partido moderno, por lo que no vamos a ellos. En todo caso, otro tema de discusión será cómo prevenir los casos de transformación de estos partidos en el sentido del autoritarismo y la corrupción. Por ahora, nos vamos a centrar en el análisis de la función de los partidos políticos en regímenes democráticos.

Esa función de mediación de la que hablamos, es un concepto genérico, que se logra a través de algunas tareas específicas, que principalmente son las siguientes: Provisión de dirigentes, Síntesis Programática, Educación Política y Movilización social.

Provisión de dirigentes: los partidos forman y promueven los dirigentes que van a ocupar los cargos de gobierno (u oposición) a través de diversos mecanismos como campañas políticas, elecciones internas, etc.

Programas y Síntesis Políticos: Los partidos son el ámbito natural donde se discuten y redactan los programas de gobierno. Esta función no se agota en escribir una sumatoria de proyectos. Al contrario, la importancia de esta función está dada por el hecho de que normalmente los partidos reciben de la sociedad demandas contradictorias entre sí. Por ejemplo, los habitantes de La Rioja quieren que el Estado Nacional invierta dinero de la coparticipación en la Construcción del "Canal Federal" que lleva agua a su provincia, y en cambio los correntinos prefieren que esos fondos se destinen a ampliar la obra de Yaciretá. Otro caso sería el de la puja distributiva: los representantes sindicales siempre piden medidas que aumenten el salario obrero, mientras que los dirigentes empresariales y agropecuarios normalmente piden políticas de mayor ajuste, que lleven a una reducción del salario. ¿Cómo formular un programa político que sintetice demandas contradictorias en un proyecto único de país? Esa es la función más estrictamente mediadora de los partidos, para la que muchas veces se requiere el acuerdo de distintos partidos entre sí. Es la generación de grandes consensos políticos. A través de la función de síntesis programática que cumplen los partidos, las sociedades van procesando sus conflictos internos, prefigurando políticas de estado que las homogeneicen a favor de un progreso económico y social generalizado.

Educación Política: Tradicionalmente se ha sostenido que la formación de una cultura cívica en la ciudadanía es función de los Partidos Políticos. Sobre todo de los Partidos de Masas. Al universalizarse el sufragio, se incorporan al electorado personas de clase más baja que normalmente tienen menos educación. En la mayoría de los casos sin saber leer ni escribir.

¿Cómo convencer a esta gente para que vote a un partido?
¿Cómo explicarle cuestiones políticas a personas que carecen de las más elementales habilidades como por ejemplo saber leer, o realizar operaciones matemáticas básicas?

La ignorancia de los sectores populares nunca fue problema para los partidos conservadores que lo único que les interesaba era el voto. El engaño, el chantaje o el fraude fueron sus métodos predilectos.

Los partidos populares en cambio, para representar al pueblo, primero debieron educarlo, darle los elementos intelectuales mínimos para que la gente común pudiera decidir cuáles eran sus intereses y preferencias y encaminar la acción partidaria en este sentido. Un ejemplo de esta función podemos verla en la cantidad de bibliotecas, escuelas, diarios y revistas creadas por los partidos socialistas y comunistas en todo el mundo.

Actualmente esta función fue eclipsada por los efectos de medios masivos de comunicación, reduciendo entonces la labor educativa de los partidos a la simple tarea de esclarecimiento, debate, persuasión, etc.

Movilización Social: Para equilibrar el poder de la sociedad con el poder del estado, para llevar al pueblo (al electorado) a un lugar protagónico en las repúblicas modernas, para evitar la elitización de la lucha política, es indispensable que los partidos movilicen a la sociedad en defensa de sus intereses. Sin una sociedad activada en pos de la realización de las metas que se fijó a sí misma, no hay democracia posible. La democracia implica la autonomía ciudadana, la autodeterminación. Y la autonomía supone la activación: el sujeto colectivo primero decide cuáles son sus objetivos, y luego se debe poner en marcha para lograrlos. La función de los partidos políticos democráticos es apoyar e incentivar esa movilización social. A eso denominamos "Participación Política".

Lo contrario, la pasividad popular, implica una resignación a las directivas del gobierno. Entonces el pueblo se sume en la apatía y deja abierto el juego político para que las elites dirigentes se corrompan, actúen en defensa de sus intereses elitistas, y pasen a ser percibidos por el pueblo como una clase apartada y contraria a sus intereses. En ese caso, los partidos políticos dejan de cumplir su función de mediadora para reducirse a un instrumento de defensa de los intereses privados de sus dirigentes.

Al principio dijimos que los partidos surgen junto con la lucha por el poder. Y luego dijimos que la función del Partido Moderno es mediar entre la sociedad y el estado. Cabe preguntarse una cosa no se contradice con la otra, si lo propio de un partido político es luchar por el poder o mediar entre la sociedad y el estado. Luchar por el poder para beneficiarse individualmente con él, o representar a la sociedad en beneficio de sus representados. En verdad no hay contradicción entre un concepto y el otro. La naturaleza de todo partido, hace dos mil años y ahora, es la de luchar por el poder. Y la función de un partido político democrático moderno es llevar a cabo esa lucha por el poder a favor de la sociedad que directa o indirectamente representa. Justamente, el partido político es el mejor instrumento institucional para que los ciudadanos organizados puedan combatir a las élites corruptas enquistadas en el gobierno del estado.

Un pesimista podría retrucar que cuando un partido genuinamente democrático gana las elecciones y ocupa el gobierno, probablemente tienda a formar una nueva élite corrupta. A eso en teoría política se lo denomina "Ley de hierro de la Oligarquía". Y se le responde con la ley de la reciprocidad: si ello ocurre, el electorado en la próxima elección les retirará su apoyo y esa elite deberá dejar su lugar a una nueva dirigencia partidaria, más representativa. Esa es la dialéctica permanente de la democracia. Y la alternancia de los partidos en el gobierno es su principal medio de expresión.

Clases de Partidos:

Existen innumerables formas de clasificar los partidos políticos. Solo vamos a detenernos en las caracterizaciones más usuales.

Izquierda - Centro - Derecha. El origen de esta clasificación es la ubicación de los diputados en la asamblea nacional de la Francia Revolucionaria, a fines del siglo XVIII. Los diputados se ubicaban en un arco en el recinto: a la izquierda los partidos revolucionarios, a la derecha los conservadores y monárquicos, y al centro los moderados o conciliadores. Esta diferenciación ha perdido utilidad últimamente. Pero a modo de orientación digamos que se consideran "de izquierda" a quienes están a favor del cambio en el sentido del progreso social (concepto excesivamente vago, desde ya). Si quieren dicho cambio de una sola vez, se los denomina de izquierda radicalizada o extrema. Si apoyan un cambio progresista gradual, evolutivo, paso a paso, se los denomina de "centro izquierda". En cambio, quienes quieren volver al viejo orden (jerárquico, feudal, etc.) se los denomina de derecha. También se los llama reaccionarios porque son sectores que "reaccionan" de manera casi refleja contra la acción revolucionaria. La derecha también puede ser subclasificada en derecha extrema y centro derecha, según el grado de radicalización de su postura. Finalmente, se denomina centro a lo que no es ni derecha ni izquierda. El centro es conciliador, mediador, equilibrador, y sintetizador de las propuestas de la izquierda y de la derecha.

Clasificación según la base social: se trata de caracterizar al partido según la extracción social del electorado que lo vota y el tipo de intereses sociales que representan, que pueden no coincidir entre sí. Así se puede hablar de Partidos obreros (de

trabajadores, proletarios, etc.) partidos burgueses, partidos de clase media, partidos oligárquicos, etc.

Cuando un partido se sustenta en el voto popular, pero defiende intereses de las clases altas, se lo denomina Populista. Emplea lo que se llama "cooptación": hace actuar a una clase en defensa de los intereses de otra. Para lograr ese resultado se deben usar recursos propagandísticos, comunicacionales y organizacionales que encubran el verdadero objetivo de su acción. Es lo que comúnmente se denomina "demagogia".

Partidos de Notables, de Masas y Partidos Profesional Electorales. Son tres modelos de partidos que responden a etapas diferentes del desarrollo de los Partidos Políticos Modernos. Al comienzo solo se trataba de grupos parlamentarios que tejían alianzas dentro del recinto para obtener mayoría en las decisiones o para resistir las decisiones de las mayorías. Esos parlamentarios no son otra cosa que personas notables, destacadas en su lugar de origen, normalmente de clase acomodada, con prestigio y capital propio, que usan ese capital y ese prestigio para lograr el apoyo de los electores. Las campañas tienen como contenido la discusión racional de cuestiones políticas poco comprensibles para el común de la gente. Estas ideas, llamada doctrina, se expresan por medios escritos, como libros o periódicos y están destinadas a convencer a un público relativamente reducido, dado que es bajo el porcentaje de población que vota. Una vez electo, el notable corta amarras con su electorado, no le rinde cuentas y solo se los vuelve a convocar para la siguiente elección. La organización electoral entonces entra en receso hasta la próxima campaña, y durante todo su mandato el notable, ahora legislador va a guiar su acción tan solo por su conciencia, su moral, y sus intereses.

En la medida que se universaliza el sufragio y se incorporan masas populares a las elecciones, los partidos se transforman en partidos de masas. Los primeros partidos de masas son los

partidos de los nuevos sectores incorporados a la política, los partidos de las clases bajas: partidos obreros que normalmente profesan, durante el siglo XIX, la ideología obrera por excelencia: el socialismo. Estos partidos se van a dar una organización piramidal, en la que se asciende por voto y por mérito, se va a mantener una vinculación estable con sus bases, a las que se convocará a afiliarse. Como estos dirigentes representan a clases pobres, necesitan del aporte individual de cada miembro para poder solventarse, lo que a su vez redundará en un lazo fuerte y permanente entre el legislador y los afiliados que le pagaron la campaña y por lo tanto lo controlan de cerca en todo su mandato. Para llevar adelante estas tareas organizativas tanto más complejas, los afiliados van a designar de entre sus miembros un conjunto de cuadros partidarios estables, profesionalizados, que van a configurar el funcionariado o burocracia partidaria. Por esta burocracia va a pasar todo el poder real del partido. Pero lo central de los partidos socialistas y comunistas, lo que los convoca a todos por igual es la ideología, que la organización debe llevar a la práctica.

La ideología se diferencia de la doctrina en que además de un discurso racional, incluye un componente emotivo irracional, y un componente sociocultural. La ideología interpela a sus votantes en un triple sentido: primero por las ideas si saben leer y escribir (y si las entienden); segundo, a través de elementos irracionales y emotivos como el afecto, la identificación con el líder, el sentido de pertenencia, el triunfalismo, etc.; y en tercer lugar, porque la ideología es siempre un reflejo, o una crítica, de la situación social que viven las clases.

De los tres, el componente sociocultural de la ideología es el más importante. Para un obrero industrial de la Europa del siglo XIX, la ideología socialista contenía todo: la explicación de las injusticias de su presente, la crítica a la explotación capitalista, la esperanza de revertir esta situación y el proyecto de una sociedad más justa. Así vista la ideología no es algo que viene

de afuera al electorado. Es más bien la actitud cultural de las propias bases de los partidos. La dimensión ideológica de la sociedad es la que permite reproducir las relaciones sociales de dominación y explotación a través del imaginario colectivo. En ese sentido, la ideología es un reflejo de la situación de clase. Pero cuando los partidos socialistas mostraron las inconsistencias de la sociedad burguesa de entonces, ese mismo componente cultural se torna material crítico anticapitalista, y se vuelve contra el sistema. En este sentido, la ideología es también una crítica de la situación de clase, que promueve la revolución (transformación) del orden social vigente.

Esta, digamos, "raíz social" de la ideología es la que va a explicar por qué hasta alrededor de 1960, las clases obreras de los países capitalistas, tienden a configurar identidades políticas fijas.

Cuando los partidos socialistas con su organización de masas entra en escena van a mostrar una eficacia electoral mucho mayor que los partidos de notables de origen burgués. Esto va a llevar a que los propios partidos burgueses, con el tiempo también vayan conformando una organización de masas. La máxima expresión son los partidos populistas o los partidos nazi-fascistas, que logran combinar una propuesta antisocialista con un apoyo electoral masivo.

La acción de los partidos de masas va a verse redoblada con la aparición de un nuevo medio de comunicación: la radio. Por este medio las masas pueden escuchar al líder pegado a su oreja, sentir como tose, como grita, como se enoja, como traga saliva, etc.

Un nuevo cambio organizativo va a darse a partir de la década del 70 y 80 del siglo XX. El debilitamiento de las identidades de clase, la crisis del Estado de Bienestar, y la presencia continuada de la televisión, entre otros factores, van a darle nueva organización a la acción electoral. Las campañas electorales

pasan a ser complejas partidas de ajedrez entre especialistas en busca de un golpe de efecto comunicacional que aumente unas décimas la intención de voto de sus candidatos. Los candidatos tienen preeminencia en cuanto a la imagen pública del partido, pero la dirección de la campaña deja de estar en manos del partido para quedar a cargo de un grupo de técnicos (comunicólogos, sociólogos, politólogos, etc.) Los electorados ya no están divididos claramente en clases sociales como antes. La sociedad se ha fragmentado e individualizado. La identidad de clase se ha resquebrajado. El nivel educativo de la población se ha elevado. La campaña va dirigida a un electorado bastante indiferenciado que ya no acepta meras consignas, y exige ideas claras que coincidan con su opinión. Pero no se trata de ideas generales y abstractas, sino de respuestas puntuales a problemas concretos. También se los llama partido escoba o "atrapatodo", porque trata de "meter en la bolsa" a todos los grupos de la sociedad, sin importar su origen de clase. Un partido de este tipo, ha roto amarras con sus bases, no tiene bases, se diluye la vinculación con los afiliados. Entonces el sostén económico de la organización tiene que provenir del estado, o de los grupos de interés. En definitiva, es un modelo de partido máquina, que solo busca la eficiencia electoral en base al refinamiento profesional de sus técnicos en campañas. Es un partido escindido de la sociedad, y pragmático.

En Argentina podemos ubicar al PAN , al Mitrisimo, o la Unión Cívica como partidos de notables. El radicalismo Yrigoyenista es el primer intento de fundar un partido moderno de masas. Aunque el partido de masas argentino por excelencia es el peronismo desde 1945 hasta 1989. El modelo Profesional Electoral comienza a aplicarse en 1983, con la campaña Alfonsinista, y desde entonces no ha sido abandonado por los partidos mayoritarios argentinos.

Sin embargo, hoy en día también el modelo partidario profesional electoral también está siendo superado. Sobre todo en

los Países centrales. La búsqueda de mayor transparencia en la relación dirigentes/votantes, la creciente diversificación comunicativa que va teniendo lugar a través de Internet, la globalización de las políticas públicas, la crisis de representatividad de los partidos políticos, etc. van proporcionando puntos de ruptura que aunque no conforman un nuevo modelo, ponen en cuestión la eficacia de los partidos profesional electorales.

	P de Notables	P. de Masas	P. Profesional Electoral
Papel Central	El notable	La burocracia partidaria	Los técnicos
Lazos con los electores	Solo para la elección	Fuertes y permanentes	Lazos débiles
Preeminencia Pública	El notable	La Dirección Partidaria	El candidato
Financiación	Patrim. Privado del notable	Cuotas de afiliados	Aportes estatales o de grupos
Eje convocante	Doctrina, Ideas del notable	La ideología	Soluciones prácticas concretas
Medio	Prensa Escrita	Prensa - Radio - TV	TV

Sistemas de Partidos

Según un criterio numérico tradicionalmente usado, los sistemas de partidos se dividen en monopartidarios, bipartidarios y multipartidarios, según que exista uno, dos o más partidos.

Si bien es cierto que la cantidad de partidos es un elemento que condiciona fuertemente la dinámica política de un sistema, en

algunos casos sistemas muy diferentes pueden entrar en la misma categoría. Más allá de la dificultad de contar cuantos partidos existen realmente en cada sistema.

Por eso Sartori elaboró una clasificación más acabada, en la que agrega una segunda variable: la distancia ideológica entre los partidos. Según este politólogo, los partidos cuentan cuando tienen capacidad de formar coaliciones de gobierno (da por supuesto un régimen parlamentario) o cuando tiene capacidad de chantaje, es decir, una presencia tal como partido antisistema que obliga a los demás partidos a coaligarse para que éste no alcance el gobierno.

Cuando habla de Partidos Antisistema se refiere a organizaciones que se proponen alcanzar el poder para cambiar el sistema por uno distinto (Ej.: Comunistas y Fascistas). El caso tenido en vista por Sartori es básicamente el de su país, Italia, desde el fin de la 2ª Guerra Mundial, hasta la Caída del Muro de Berlín. El principal efecto de la existencia de un partido antisistema es que los demás partidos se alían para evitar su triunfo. Pero cuando existen dos partidos antisistema contrarios la competencia se altera sustancialmente, dando una dinámica multipolar, que lleva al desgaste y colapso del régimen. Sartori denomina a esta dinámica "competencia centrífuga" porque se compete por conquistar el voto de los electorados extremos, es decir, se radicaliza el discurso. Se dice que existen oposiciones bilaterales: los moderados de centro tienen que luchar tanto hacia la derecha como hacia la izquierda, lo que lleva a su desgaste, y al triunfo de uno de los dos extremos, con la consiguiente caída del sistema.

Sartori divide además el unipartidismo en tres subtipos:

Sistemas de Partido Único: cuando por ley se permite la existencia de un solo Partido Político (Ej: Cuba y China actuales)

Sistemas de Partido Hegemónico: cuando se permite la existencia de otros partidos, pero no se les permite acceder al poder. Ej.: Polonia desde 1945 a 1989.

Sistemas de Partido Predominante: Está permitida la competencia partidaria, existen otros partidos, pero no cuentan, dado que nunca llegan al gobierno, ni forman coaliciones gubernamentales, ni tienen capacidad de Chantaje. (Ej: México hasta 1990 aproximadamente).

El bipartidismo lo mantiene como categoría autónoma, caracterizada por el hecho de que solo cuentan dos partidos que se alternan en el ejercicio del poder. (Ej.: Gran Bretaña, y EEUU)

El multipartidismo lo subdivide en varias categorías, según la cantidad de partidos y según la dinámica bipolar o multipolar de la lucha.

Multipartidismo moderado o limitado: cuando existen de tres a cinco partidos, todos ellos moderados, o de centro (partidos dentro del sistema). (EJ: Francia , Alemania desde 1945) Predomina una dinámica centrípeta.

Multipartidismo extremo o polarizado: cuando existen más de cinco partidos, o existen oposiciones bilaterales (es decir, dos partidos antisistema). Este subtipo lleva al colapso del sistema. Los ejemplos típicos son el de Chile desde fines de los 60 hasta el golpe del 73, y la República de Weimar.

Atomizado: cuando existen más de siete partidos. Denota la inmadurez del sistema de partidos (Ej. Bolivia actual).

Crisis de Representatividad de los Partidos Políticos.

Desde hace ya unos diez años, los dirigentes partidarios, no solo de Argentina, sino, en mayor o menor grado, de todos los países del mundo, se encuentran bajo sospecha. Se los acusa de

defender sus intereses privados, de enriquecerse ilegalmente con los cargos públicos, de hacer negociados a espaldas de la gente, de haber olvidado sus principios y haberse encaramado en una lucha ciega por el poder, etc.

Los políticos están en la Televisión todos los días y son el malo de la película.

Decimos que esto es una crisis de representatividad porque implica que los dirigentes partidarios han dejado de cumplir su función de representación, y su única tarea mediadora se ve reducida a generar consenso social para imponer las medidas del gobierno, de las que se sospecha, serán los únicos beneficiados. La clase dirigente ha quedado desconectada de la sociedad.

Lejos quedó aquel modelo de partido piramidal, en que los dirigentes representan a las bases y las bases se sienten dueñas del partido. Es que ya casi no existen identidades sociales automáticas como las que otrora beneficiaron el crecimiento del socialismo y el comunismo.

La sociedad ha cambiado y los partidos no han encontrado la forma de adaptarse a ese cambio. Por eso han dejado de representarla.

O al revés: La sociedad ha cambiado y no ha encontrado la forma de crearse sus nuevos partidos que le sirvan de instrumento para autogobernarse.

Mientras tanto alguien tiene que seguir manejando el estado. Y quién lo va a hacer sino los que lo manejaban hasta ahora, los dirigentes de los viejos partidos, que permanecen como instituciones, pero cuya representatividad se ha perdido.

Mucho se ha escrito sobre las causas de esta crisis de representatividad. Vamos a repasarlo.

La postura más vulgar del común de la gente sostiene, con acierto, que las estructuras partidarias están corrompidas. Que los partidos son poco menos que bandas de delincuentes, que solo hacen política para obtener beneficios particulares, y que esas estructuras reproducen su propia supervivencia. Si bien la descripción puede ser bastante cierta, la profundización del tema ha llevado a los científicos sociales a analizar otras razones.

Los medios masivos de comunicación han ganado el centro de la escena y han desplazado a los políticos. Los medios masivos se han extendido tanto que muestran impudicamente hasta los resquicios más íntimos de la vida privada de los famosos, entre ellos los políticos. Desde entonces los dirigentes pierden toda sacralidad y pasan, al contrario, a ser objeto de desprecio (y de envidia).

Los medios de comunicación tienden a transformar la noticia en espectáculo, porque el show vende más que el análisis. Entonces la política se pone maquillaje y sale a escena al lado de los cómicos y las vedettes. La política se faranduliza sin que los dirigentes partidarios puedan evitarlo. Entonces ¿Quién puede creerle a semejantes figuras telepolíticas?

Del lado de la sociedad, se recuerda que las clases sociales como conjuntos colectivos se han desdibujados en un sinnúmero de casilleros imposibles de unificar. Los grandes colectivos se han particularizado. Ya no se es simplemente obrero, campesino, etc. Ahora pesan más otras inserciones como el deporte, el género, la pertenencia a grupos particularizados como los homosexuales, los enfermos de sida, las minorías indígenas, etc. Reivindicaciones parciales como la ecología o el feminismo, también han cobrado impulso a costa de las identidades de clase. En definitiva, la sociedad ha cambiado tanto que la situación social de origen no genera una ideología uniforme y por lo

tanto la fórmula organizativa que la contenía (partidos de masa) pierde toda eficacia.

El mayor nivel educativo de la población y la propensión de los medios a criticar también aportan su cuota al descrédito general. A una población más educada no se la convence con propuestas simples. Y para cada grupo particular se necesita una propuesta diferente ¿Cómo sintetizar a cada uno en una propuesta homogénea? Por otro lado, es sabido que las buenas noticias, para los medios no son noticia. Vende lo que salió mal. Por eso desde los medios masivos lo que se difunde es sobre todo la crítica de la política ¿Cómo construir propuestas entonces?

La globalización ha llevado a la imposición de un conjunto de medidas de ajuste que se aplicaron uniformemente en todos los países, sin que la clase dirigente de los estados nacionales haya encontrado alternativas políticas viables. Los dirigentes locales entonces quedaron con las manos atadas (En Argentina "autoatadas"). Quedaron con la responsabilidad de gobernar lo que no pudieron o no supieron gobernar, lo que sumó unos puntos más a su descrédito.

La actitud antipolítica despacha rápidamente todos estos argumentos y trata de simplificar el problema: la culpa es de los políticos que son ambiciosos y deshonestos. Todo lo que habría que hacer es cambiarlos por unos políticos honestos y buenos. Pero como eso no les parece posible porque -dicen- "todos los políticos son iguales", entonces el problema no tiene solución. Cambian de canal, ponen TYC Sports y que se arreglen.

Parece irresponsable ver la crisis de representatividad de esta forma. Hay que ver las dos caras de la moneda. Los partidos están entre medio de la clase dirigente y el resto de la sociedad. Si se cortó el vínculo entre ambos, la responsabilidad es de los dos. Pero como el gobierno del estado está colonizado por la

clase dirigente que gobierna en su propio beneficio, no puede esperarse que la solución provenga de ese lado.

En definitiva es la propia sociedad civil la que debe autoorganizarse nuevamente para reconquistar en su favor el poder del estado. Esta "nueva organización" será la que genere un nuevo modelo de partido que sustituya a los hoy vigentes. Se ven florecer críticas responsables a los partidos políticos. En Argentina por ejemplo existe un claro planteo de cómo financiar la actividad partidaria o de cómo modificar el régimen electoral de modo que sea más representativo. También se observan nuevos ámbitos de organización que en algún momento deberán renovar la función de mediación. La expansión de la política virtual vía internet y los nuevos poderes virtuales emergentes pueden ser una alternativa. Las múltiples organizaciones de los nuevos grupos particularizados de la sociedad deberán en algún momento converger en la asunción de responsabilidades políticas de mediación.

Pero no quiero llegar tan lejos con el tema. Nos es función de este curso esclarecer anticipadamente las formas organizativas de la política del futuro. Baste por ahora tener presente que son múltiples los factores institucionales, sociales, mediáticos, políticos, y económicos que llevaron a la crisis de representatividad actual de los Partidos. Aquí estamos ¿Qué hacemos?

Raúl N. Álvarez.

6

Mediación Política: Grupos

(Por una cuestión de espacio, el tema "Mediación Política" vamos a dividirlo en tres partes. La primera dedicada a lo que en general denominamos "Grupos". La Segunda dedicada al tradicional tema de los "Partidos Políticos" y la tercera a la Crisis de los Partidos en la Argentina actual).

Introducción.

Vivimos actualmente en sociedades de masas, compuestas por millones de personas. Al conjunto de esas personas lo llamamos ciudadanos. El gobierno de esas sociedades, está a cargo de unas pocas personas a las que llamamos gobernantes. Vamos a denominar mediación política a todo el conjunto de temas que implican la vinculación entre el conjunto de los ciudadanos y los gobernantes.

Dado que la población es de millones de personas, cada ciudadano difícilmente logra vincularse en forma individual con los gobernantes. Para efectuar reclamos de todo tipo, o propuestas, o para hacer oír opiniones, o sugerencias, la manera más habitual y eficaz de contactar a los gobernantes y los ciudadanos es a través de las organizaciones colectivas.

Por ejemplo, si una persona está en desacuerdo sobre cómo se han gastado los recursos de determinada oficina pública, por ejemplo, la asignación de subsidios por desempleo, no es razonable que concurra individualmente a hacer el reclamo. Lo más eficaz es que canalice su inquietud a través de alguna de las organizaciones vinculadas al tema, como por ejemplo, a través de una de las tantas asociaciones de desempleados.

En definitiva, lo que vamos a estudiar en el tema "mediación política" es el conjunto de organizaciones que median, que canalizan el vínculo entre los ciudadanos y el gobierno. Nos vamos a referir a: partidos políticos, grupos de opinión, de presión y de interés, ONGs, Lobby, etc. Es cierto que esta enumeración puede reprocharse de incompleta. Ciertamente la variedad de organizaciones de mediación política es inagotable. Por lo pronto, vamos a reducirnos a las más comunes.

Grupos y Organizaciones.

Las sociedades modernas, compuestas de millones de personas, no mantienen a los seres humanos en el aislamiento. Al contrario, las personas nacen dentro de determinados grupos (familia, etnia), interactúan y forman a su vez nuevos entramados de vinculaciones y agrupaciones. Así vemos formarse grupos en cada área de la actividad humana: desde grupos de amigos hasta agremiaciones económico- laborales, pasando por sociedades comerciales, asociaciones culturales, clubes deportivos etc.

Entre el conjunto de millones de individuos que forman la población, y el reducido grupo de dirigentes que conforman el gobierno, se desenvuelven entonces una inmensa variedad de grupos. Estos grupos son o conforman actores colectivos con identidad propia, cuya acción no se atribuye a ninguno de sus miembros individuales, sino que se imputa al actor colectivo en su conjunto.

Algunos de estos grupos, de alcance más vasto, según las áreas de las que se trate, son un excelente canal para desarrollar la mediación política, la vinculación entre los individuos que conforman la población y aquellos que gobiernan.

Vamos a utilizar como sinónimos los términos "grupo", "organización", "entidad intermedia", "asociación", etc. Pese a que existen matices entre los significados de estos vocablos, lo que nos interesa aquí es que quede en claro la noción de agrupamiento que estas entidades reflejan.

La organización de la acción colectiva.

La organización de estos grupos no es una cuestión sencilla. Hay un par de hipótesis que la ciencia política ha venido trabajando desde sus inicios al respecto, que nos servirán de alguna orientación.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que cuantas menos personas compongan ese grupo, más fácil será su organización. Así por ejemplo es mucho más fácil organizar una Asociación de empresas telefónicas (Ej: Telecom, CTI, Telefónica, Movicom, etc.) que organizar una asociación de usuarios de servicios telefónicos, que se cuentan por millones.

En segundo lugar, hay que tener presente que a mayor homogeneidad de sus miembros, mayor factibilidad de su agrupación. En cambio, si los potenciales asociados mantienen disputas entre sí, el acuerdo asociativo es más difícil.

Por otro lado, la organización es tanto más probable, cuanto mayor sea la importancia que se atribuye al objeto de la asociación. En Argentina, por ejemplo, las asociaciones modernas que primero surgieron, a fines del siglo XIX fueron las de tipo económico (sindicatos, asociaciones empresarias y rurales), las de

tipo religioso (Iglesias), y las de tipo asistencial (asociaciones de caridad y mutuales).

Finalmente, hay que tener en cuenta que la propensión a participar de cada individuo es diferente, y sus ambiciones también lo son. En toda asociación que perdura y se consolida, se da un proceso de "oligarquización", por el cual sus dirigentes pueden tender a priorizar su continuidad en los cargos por encima de los objetivos del grupo. Pero también es cierto que en forma concomitante, se generan, en toda institución, procesos de transformación y de insurgencia que ponen en constante cuestión a la dirigencia y dinamizan su recambio.

Grupos de Opinión, de Interés y de Presión.

En función del grado de activación política de estos grupos u organizaciones, vamos a distinguir tres niveles: de opinión, de interés, y de presión.

Grupos de opinión son aquellos que, respecto de determinados temas, tienen una opinión a considerar cuando este sea objeto de tratamiento por parte del gobierno. Por ejemplo, siempre que se hable de bienestar social, la Iglesia Católica, como organización, va a tener una opinión, o un aporte para contribuir al debate general del tema.

Un grupo pasa a actuar como *grupo de interés* cuando tiene no solo una opinión sobre el tema a debatir, sino que tiene un interés específico de que el tema se decida de determinada manera. Por ejemplo cuando se habla de política salarial, del poder de compra de los salarios, la CGT tienen un interés específico de que los salarios mejoren su capacidad de compra.

Finalmente un grupo se comporta como un *grupo de presión* cuando no solo tiene una opinión y un interés sobre un tema, sino que además moviliza sus recursos económicos y políticos,

con vistas a lograr que el gobierno defina el punto en cuestión en la forma que al grupo le conviene. Así, un sindicato, por ejemplo ATE, se comporta como un grupo de presión cuando realiza una Huelga en reclamo de un aumento de salarios, o de otra reivindicación grupal.

Un mismo grupo, según el grado de activación que presente, se comporta como grupo de opinión, de interés o de presión.

Desde el punto de vista del modelo liberal, la acción de los grupos no debe tener influencia alguna sobre la política socio-económica. Lo único que se le debe pedir al estado, dicen los liberales, es que no intervenga.

La temática de la acción de los grupos, en cambio, cobra importancia desde la vigencia del modelo bienestarista. Al incrementarse el poder y la dimensión del aparato del estado, éste adquiere un lugar central en las luchas que se dan en la sociedad. El Estado es el actor que más poder tiene, y a su lado, las principales clases y fracciones de clases sociales, luchan y se debaten por lograr los beneficios que las políticas públicas reparten. Se podría simplificar abstractamente el cuadro diciendo que en el modelo bienestarista se establece una puja de tres: el estado, la clase dominante y la clase dominada. Ese estado se expresa a través del gobierno. Y cada una de las clases lo hace a través de sus organizaciones y partidos. Así por ejemplo, si la burguesía se expresa a través de las asociaciones empresariales (Ej. UIA, SRA) y los partidos burgueses (Partidos republicanos, conservadores), los trabajadores lo hacen a través de las asociaciones sindicales (Ej. CGT) y de sus propios partidos (socialistas, comunistas, etc.) Los partidos funcionan como el medio por el que cada sector social trata de que sus representantes ocupen el poder del estado. Lo que queda en el campo social, los grupos, son los que llevan adelante la lucha social, la puja de tres, ese debate triangular, que va generando día a día,

políticas públicas que reparten beneficios a favor de uno u otro sector.

Sostengo que el planteo de los grupos tiene relación al modelo bienestarista, porque es en este modelo en el que el estado tiene un rol central y poderoso. La dinámica política de los grupos de opinión, de interés y/o de presión, entonces, se manifiesta en relación al Estado y a su poder de decisión, con vistas a obtener políticas socioeconómicas que los beneficien.

Como consecuencia de la Reforma del Estado, y del Ajuste neoliberal, el estado bienestarista es total o parcialmente desmantelado, y entonces el análisis de la actuación de estos grupos también cambia.

ONGs:

Un término muy en boga actualmente es el de ONG ("o-ene-gés") que significa Organización no gubernamental. Con este nombre se designan a los grupos organizados que no son ni organizaciones estatales ni empresas privadas con fines de lucro. Son lo que llamamos organizaciones sociales o entidades intermedias, conocidos como "tercer sector".

Es una nueva denominación, para un tema que ya es tradicional en la ciencia política, el de los grupos, que en el contexto actual adquiere una nueva significación. Lo que se quiere significar con esa expresión es un nuevo tipo de sujeto social diferente de los ya tradicionales gobierno, partido, clase social, etc.

Dentro del marco de un proyecto social y político alternativo al neoliberalismo capitalista, que plantee un nuevo tipo de vinculación entre lo público y lo privado, las ONGs adquieren un papel central como portadores sociales del cambio que se propone. El ejercicio autónomo de la acción política por parte de la sociedad, se piensa, no puede pasar ni por el gobierno en

forma exclusiva, ni por los partidos políticos. Se propone entonces que cuando la sociedad o los distintos ciudadanos, se organizan autónomamente para tomar parte en los asuntos colectivos, lo hacen a través de las organizaciones grupales que ellos mismos se dan, y que se denominan ONGs. Y estas organizaciones serían entonces los principales voceros y defensores de este modelo alternativo, cuya aplicación por parte del estado, estos grupos reivindican.

Se utiliza la expresión ONGs e plural, porque una de las características fundamentales de este nuevo movimiento de contestación es la pluralidad ideológica. Solo a partir de esta diversidad inicial es aceptable que mediante un proceso de debate y deliberación se arribe, entre los distintos grupos, a puntos de coincidencia general, que permitan ensamblar acciones colectivas.

Para tornar más clara la idea, tomemos el ejemplo de una lucha concreta: los subsidios a los desocupados. Distintas ONGs coinciden en reclamar la extensión de estos planes, cada una con su opinión, sus intereses y su capacidad de presión que las diferencian. No obstante, dada la grave crisis social por la que atraviesa Argentina en los momentos en que se escriben estas líneas, tanto las distintas asociaciones de desocupados, como las distintas corrientes del movimiento piquetero, como la CTA, las dos CGT, y la Pastoral social de la Iglesia Católica, por nombrar las organizaciones más importantes. Todas ellas están contestes en la necesidad de expandir los subsidios a los desocupados, o los planes de empleo.

Lobby:

Uno de los primeros fenómenos de los que da cuenta la ciencia política, sobre todo norteamericana es el "lobby". Esta palabra, traída del idioma inglés significa algo así como hall, palier,

pasillo o sala de espera. Se llama lobby a la zona de recepción de los grandes hoteles, y edificios, donde se encuentran sillones para esperar a las personas que se desempeñan en los mismos. Ya desde el siglo XIX en Estados Unidos, y luego también en Europa, se comprobó que los funcionarios y los legisladores eran esperados en los "lobby" por determinadas personas, que los interceptaban y los abordaban para "interesarlos" sobre tales o cuales puntos de determinados asuntos políticos. Estas personas llamadas "Lobistas", desarrollan una actividad permanente, consistente en tratar de convencer a los dirigentes políticos de la conveniencia de sostener tales o cuales posturas. Son una especie de profesionales intermediarios del tráfico de influencias. En Estados Unidos la actividad del Lobby se encuentra reglamentada. Se requiere estar inscripto en un registro especial, informar el grupo en representación del cual se actúa, y está prohibido el incentivo mediante pagos dinerarios a los funcionarios (es decir, está prohibida la coima).

Raúl Álvarez. Abril de 2002.-

OPINION PUBLICA

Conceptos de Opinión Pública.

¿Qué es la Opinión Pública? No se puede dar una respuesta categórica a esta pregunta. Cada corriente de pensamiento adopta su propia definición, en función de las distintas controversias que recorren el tema.

Aquí no vamos a adoptar ninguna de esas definiciones, sino que nos vamos a limitar a presentar las distintas alternativas:

La visión liberal Clásica. El término OP comienza a ser usado a mitad del siglo XVIII en Francia y Alemania. Su primera formulación coincide con la visión de los teóricos de la democracia liberal clásica (Rousseau, Locke, Toqueville). Se conceptualizaba entonces la OP como la opinión del pueblo, del conjunto de los ciudadanos de una nación. Así entendida esta "opinión de los ciudadanos" debía ser el núcleo de la voluntad general, que debía ser llevada a la práctica por los gobernantes que ejercerían su mandato en representación del pueblo. Así vista, la OP pretendió ser un correctivo a las posibles desviaciones de la democracia representativa: dado que el pueblo no puede gobernar en forma directa, los representantes electos deben hacerlo en su nombre, pero la voluntad política que deben ejecutar, es la voluntad del pueblo, que se expresa median-

te la opinión pública. Esta OP que debía guiar al gobierno era concebida así como un verdadero poder democrático.

La Opinión Pública en la realidad política moderna: Así entendida la OP, presentaba un grave problema que era el cómo hacerla operativa. ¿Quién expresa la OP? ¿Por qué medios? ¿Hay una sola OP o debe admitirse una pluralidad de opiniones? ¿Qué porcentaje de consenso debe tener una opinión para considerarse pública?

En tanto no se especifica un método para llevarla a la práctica, la OP en la visión liberal clásica no pasa de ser una entelequia que sirve para justificar cualquier opinión individual o sectorial. Cualquier persona o grupo puede entonces, si cuenta con los recursos necesarios, elevar su voz y expresar su pensamiento, sosteniendo que lo hace "en nombre" del pueblo, y que por lo tanto esa es la OP. La gracia de este juego es que los que tienen recursos para hacer oír su voz son, generalmente, aquellos que han acaparado más capital o más poder, y lo usan en su propio beneficio. En esta visión elitizada, la OP podía concebirse como aquellas opiniones que, en nombre del conjunto, se hacen oír en una sociedad, con prescindencia de cuan representativos sean sus portavoces.

De esta manera, la falta de definición sobre el método de expresión válida de la opinión de los ciudadanos, es aprovechada por las clases dominantes, para manipular la expresión de las opiniones en su propio beneficio.

La OP de los medios. Los avances tecnológicos de los medios de comunicación acentuaron aún más esta dispar posibilidad de hacer oír las opiniones de las distintas personas, grupos y clases sociales. La prensa escrita, la radio, y la TV, han disminuido sucesivamente la proporción emisor/ receptor de la opinión contenida en los mensajes. La opinión del individuo en la plaza pública es superada por los efectos de la palabra escrita impresa en un periódico, que a su vez quedó rezagada frente a los

mensajes radiales de los líderes, que también se verán sobrepasados por el mensaje envolvente de la Televisión.

En razón de este notable impacto de los medios de comunicación -que será analizado en el apartado siguiente- muchos pensadores han tendido a caracterizar la OP, lisa y llanamente, como la Opinión difundida por los medios de comunicación.

Si bien es cierto que la opinión difundida por los medios es influyente, salvo por su línea editorial, rara vez los medios expresan opiniones propias. Generalmente difunden masivamente opiniones de otras personas, dirigentes o grupos. Los medios parecen actuar como un medio más amplificador que creador de opiniones.

La OP como resultado de las encuestas. Dijimos que las clases dominantes, en la práctica, pervierten el concepto de OP suministrado por la teoría clásica de la democracia liberal. Y que es tergiversación se debía a la falta de un método claro para expresarla. Los científicos sociales positivistas, han propuesto entonces un método, supuestamente seguro, para "extraer" la opinión de la población, se trata de las encuestas de opinión pública. La receta es sencilla: Se deciden los temas sobre los que se quiere recoger opinión, se formula un cuestionario referido a esos temas, y luego se consulta a la población en base a ese cuestionario. Si es posible se consulta a todos y cada uno de los ciudadanos. Por ejemplo, en una elección o en un plebiscito. Como semejante consulta es muy cara y compleja, generalmente se recurre al muestreo: se selecciona una pequeña muestra que por sus características (diversidad de sexo, edad, posición social, nivel de estudios, etc.) sea representativa del conjunto de la población a estudiar, y luego se la interroga en base al cuestionario preformulado. Finalmente se tabulan los resultados, se estiman los porcentajes, y el resultado -supuestamente- es la opinión de la población. Así, para los

científicos sociales positivistas, la OP no es más que el resultado de las encuestas de opinión, que ellos mismos realizan.

El problema es que las encuestas de opinión no son tan seguras, fiables y "científicas" como pretenden los positivistas. Uno de sus principales críticos ha sido Pierre Bourdieu, quien observó que no es cierto que toda la gente tenga opinión formada sobre los temas que se le preguntan, que no es cierto que todas las opiniones valgan lo mismo en la lucha política, y que no existe un consenso previo acerca de qué temas son dignos de ser encuestados. Se agrega a ello que la metodología empleada por los científicos positivistas no siempre reúne los requisitos formales que dice obedecer, que dichos procedimientos nunca pueden ser controlados por personas ajenas a la investigación, y que son métodos desconocidos para la casi totalidad de la población.

Así entonces, las encuestas de opinión no pasan de ser un "artefacto" (según Bourdieu) que parcialmente expresa y parcialmente esconde la verdadera opinión o falta de opinión de los ciudadanos sobre los temas encuestados. Ciertamente, un método muy endeble para servir de control a los representantes democráticos, como pretendía la teoría clásica.

La OP como debate plural. Desde el pensamiento social crítico se han formulado muy diversas proposiciones sobre la OP. Vamos a recoger la visión del pensador alemán Jürgen Habermas. No vamos a citarlo textualmente, dado que su palabra es sumamente crítica. Solo vamos a interpretarlo de la siguiente manera: Habermas concibe la OP como un ámbito plural de debate político en el que se delibera públicamente sobre las críticas y propuestas de diferentes personas, grupos y clases sociales. En este debate, los medios de comunicación, además de tomar postura, difunden las distintas opiniones. Asimismo, el común de la población se expresa, no solo a través de sus gobernantes electos, sino también a través de asociaciones no

estatales que organizan la participación ciudadana. Esta mediación de las asociaciones, que activa a la población, transforma a la masa en público, le da un poder crítico y de esa manera lo hace participar de la deliberación en el espacio público.

Volviendo al principio. ¿Qué es la OP? Para los teóricos clásicos es la opinión ciudadana, sin más, que debería servir de guía a los representantes electos. Las clases dominantes tergiversaron este concepto para servirse de él, limitando la OP a la voz que más se oye, es decir, la voz de los que tienen más medios para hacerse oír. Para otros, OP es la opinión que difunden los medios de comunicación de masas. Para los científicos positivistas, es el resultado de las encuestas de opinión que ellos mismos llevan a cabo. En tanto que para Habermas es un proceso de deliberación pública en la que cada uno de estos elementos es aceptado y contrapesado por la acción comunicativa de las asociaciones de ciudadanos. Ciertamente, un panorama poco claro, pero realista.

¿Cuánto poder tienen los medios?

El desarrollo de nuevas tecnologías de los medios de comunicación ha llamado la atención acerca de su influencia sobre la opinión de la población. No existe, en este tema tampoco, una opinión única sobre cuánto influyen los medios en la gente. Vamos a presentar las distintas tendencias existentes al respecto, diferenciándolas según la etapa histórica en que aparecieron, lo que a su vez tiene que ver con el tipo de medio de comunicación que se incorpora.

-Teoría de los Efectos poderosos. Esta teoría tiene predominio desde la aparición de la radio y hasta la década de 1940. Sostiene que los medios tienen un efecto determinante sobre la población. Se basa en la experiencia de los movimientos de masas europeos del período de entreguerras (Nazismo, Fascis-

mo y Comunismo). Se veía la radio como el medio amplificador del mensaje de los líderes, que una vez inoculado (inyectado) en la masa produce una reacción de acatamiento inmediato.

En el ámbito Norteamericano, esta teoría tomaba como ejemplo lo ocurrido con la difusión del programa radial "La guerra de dos mundos" de Orson Wells. El programa consistió en una obra de ficción que representaba la cobertura radial de una invasión extraterrestre destinada a someter a la especie humana. Durante el transcurso del programa no se aclaraba que era una ficción. Buena parte de la audiencia creyó que en verdad estaba teniendo lugar una invasión extraterrestre y comenzó a actuar en consecuencia. Decenas de personas, llegaron incluso a suicidarse pensando en el triste destino que aguardaba a la humanidad.

- *Teoría de los efectos limitados.* Comienza a desarrollarse desde 1940. Al contrario de la teoría anterior, sostiene que los medios de comunicación de masas tienen un efecto muy reducido sobre la opinión de la gente. Que las personas desarrollan una capacidad de selección de los mensajes a los que quieren exponerse y a los que no. Que perciben selectivamente los mensajes de los medios con los que están de acuerdo. Y que la principal influencia de los medios es indirecta: los medios influyen sobre las personas más informadas (aproximadamente el 10 % de la población) y luego estos "líderes de opinión" influyen sobre la gente común.

- *Teorías de los Efectos Cognitivos.* Comienza a desarrollarse con la aparición de la Televisión hacia mitad de la década de 1950, y cobra forma más acabada hacia la década de 1970, cuando la TV está generalizada. Sostiene que los medios no determinan la orientación de la opinión de la gente, sino los temas sobre los cuales opinar. Cualquier individuo del público puede estar de acuerdo o no sobre, por ejemplo, las noticias que se difunden. Pero los climas de opinión envuelven a la gen-

te de manera tal, que en sus discusiones privadas, siguen discutiendo sobre los temas propuestos por los medios. La función de los medios es demarcar el campo de conocimiento de la población, indicar la "agenda de temas" sobre los cuales discutir. Los medios no dicen qué opinar, sino sobre qué opinar. ¿En qué medida esto implica determinar la opinión?

Un modelo de explicación un poco más complejo es el propuesto por Karl Deutsh, tomado por Giovanni Sartori, llamado modelo de cascada y reborboteo. Sostiene que existen cinco niveles de influencia de la opinión. En el nivel más elevado se encuentra la opinión de las élites socioeconómicas (Clase dominante) en el segundo nivel, la de las élites políticas y gubernamentales, en el tercero los medios de comunicación de masas, en el cuarto los líderes de opinión, y en el quinto las audiencias en general. Las opiniones van fluyendo de los niveles más elevados hacia abajo. En cada nivel, la opinión es reprocesada y adicionada con opiniones propias. La opinión que llega al nivel inferior, la audiencia, contienen elementos de todos los segmentos anteriores. Pero a veces pueden ocurrir, en cada nivel, reborboteos, que hacen ascender una opinión al nivel siguiente, obligándolo a aceptar la opinión de un nivel inferior. Excepcionalmente estos reborboteos pueden ser generalizados y desarrollar "marejadas" que alcancen a cubrir incluso a los niveles superiores de la cascada. Es un modelo de explicación mucho más complejo, en el que el papel preponderante lo juegan las elites socioeconómicas y los medios de comunicación, pero no se deja de lado ningún elemento influyente en la opinión pública general.

Comunicación Global.

El fin del siglo XX se caracterizó por una nueva transformación de los medios de comunicación de masas. La aparición de

la comunicación satelital, de la fibra óptica, la comunicación por internet, de canales de TV mundiales, etc. hacen pensar que se insinúan nuevos debates. ¿Estas nuevas tecnologías, aumentan o no el poder de los medios? Quienes piensan que los medios tienen un poder creciente sobre la opinión de la población, destacan el efecto uniformador de esta globalización comunicativa: como todo el planeta mira por TV (satelital, digital, VCR, etc.) los mismos canales y los mismos programas, las audiencias de distintos países tienden a reaccionar de la misma manera. Al contrario, hay quienes destacan que estas nuevas tecnologías generan un realce de lo particular y de lo local. Así por ejemplo, la preocupación de los medios mundiales sobre temas específicos -ejemplo: el hambre en África o la recesión en Argentina- hace que estos temas que antes quedaban silenciados, actualmente sean preocupación de toda la humanidad. Asimismo, se destaca que la reacción de algunas etnias a este efecto global produce un resurgimiento de los nacionalismos, que a su vez encuentran un nuevo cauce de expresión y afirmación, a través de internet y los medios globales de comunicación, que hubiera sido imposible con la tecnología anterior.

Campañas Electorales.

Hasta ahora hemos analizado los efectos de la opinión pública y de los medios sobre la construcción de la subjetividad, y su influencia sobre la autonomía individual y colectiva. Ahora vamos a ver cómo se reflejan estas cuestiones en las campañas electorales concretamente.

Más allá de las discusiones teóricas antedichas, en el juego de la política práctica, ha predominado una aplicación acrítica de las técnicas de sondeo de opinión y Marketing, tendientes a obtener un resultado: ganar elecciones. La preeminencia de la TV, sobre todo, obligó a los candidatos a trazar vastos planes

de comunicación de alcance nacional para afrontar la contienda electoral.

La fórmula utilizada es sencilla pero masiva y costosa: se realizan encuestas para conocer las preferencias de la población, y luego se presentan los candidatos de manera que agraden a los votantes para que éstos los voten en las elecciones.

En base a los resultados de las encuestas se traza un plan estratégico de campaña. Se eligen los ejes temáticos con los cuales se supone podría batirse al adversario. Se buscan los puntos débiles sobre los cuales el adversario seguramente hará hincapié, y se preparan los contraargumentos para rebatirlo. Se prepara un presupuesto del costo de la campaña y se designan responsables de "recaudar aportes". Se fija, en función de todo ello, una estrategia de medios, es decir, por qué medios (radios, prensa, TV, afiches) se van a difundir las propuestas de campaña, y en qué medida y ritmo, etc.

Toda campaña electoral tiene usualmente cuatro etapas: la primera es de presentación, debe comenzar antes sobre todo para los candidatos menos conocidos. La segunda es de propuesta, contiene condensado, el programa de gobierno del candidato. La tercera es la campaña negativa, la etapa en la que se produce el choque entre candidatos rivales, cuando los oponentes hablan mal uno del otro recíprocamente. Y por último, la cuarta etapa es la del tramo final, una especie de final feliz, en la que todo candidato tiende a mostrar una situación idílica de encuentro del pueblo con "su hombre" que lo va a representar y llevar a la felicidad, la victoria, la paz, el progreso, etc.

Los especialistas en el tema afirman que cuentan con una técnica eficaz para ganar elecciones, escriben libros al respecto, arman programas, estrategias, diagramas, etc. Pero hasta ahora se han mostrado tan falibles como las propias encuestas de opinión, y está demostrado que ni el mejor asesor de campaña puede llevar al triunfo a candidatos que el proceso político

mismo conduce a la derrota. No obstante, ningún actor político puede prescindir de alguna estrategia de campaña.

El desafío pendiente, para quienes quieren que la democracia sea algo más que un espectáculo, es encontrar la forma de combinar estas técnicas, con la autonomía ciudadana y participación popular. No tenemos mucho para decir al respecto, ni tampoco es el objeto de este trabajo. Por ahora estemos conformes si podemos problematizar las simplificaciones del merchandising. Si podemos analizar estos problemas en toda su complejidad, habremos dado un paso importante en la dirección propuesta.

Raúl N. Álvarez 2.8.01

8

ELECCIONES

Hasta ahora hemos hablado de lo que significa el poder y la política, de cómo se estructura el estado, de qué alternativas hay para organizar el gobierno, y de cómo se conecta la sociedad con el estado a través de los partidos. Hemos revisado las distintas formas de concebir la democracia, y nos hemos planteado variadas cuestiones sobre las problemáticas actuales de la política.

Ahora bien, todo este recorrido discursivo de la ciencia política no tendría sentido si no encontráramos mecanismos concretos para traducir la voluntad popular en un gobierno popular. La aplicación práctica de la teoría democrática requiere de una forma práctica de traducir en los hechos el principio de representación política. La voluntad popular se expresa en votos, y los votos se traducen en cargos. Pero ¿Cómo se traducen los votos en cargos? Esa es la principal cuestión objeto de estudio de este capítulo.

La principal, pero no la única. La práctica cívica y la práctica política más específicamente muestra que aún las personas iniciadas en el estudio de estos temas, carecen de los conocimientos elementales para encarar los problemas que se suscitan en los actos electorales. Y no parece que éste sea un conocimiento poco importante. Cualquiera que haya presenciado la preparación de la elección interna de un sindicato o de un partido político en Argentina, se dará cuenta que existen vastos conoci-

mientos acuñados por la "maña" política, al que el común de los "politólogos" y "juristas" aún no han llegado.

Por eso, vamos a completar el estudio de la temática electoral con una sucinta descripción de la mecánica de un acto comicial según el código electoral vigente, y de las formas más usuales de fraude.

Sufragio.

La teoría de la democracia representativa supone la existencia de una voluntad popular, que vendría a ser algo así como la sumatoria de las voluntades de los electores. Cuando vamos a la aplicación práctica de este concepto, lo único concreto que tenemos es que la gente, habilitada para ello, vota por tal o cual propuesta de las cuestiones puntuales que se le presentan: un sí o un no en un plebiscito, una lista u otra en una elección, un candidato u otro en un Balotaje. Así, el Sufragio es una manifestación de voluntad individual, expresada por un medio formal, que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de elegir representantes en el gobierno, o de decidir una cuestión política dada. O dicho de otro modo: el sufragio es la mínima unidad de medida de la voluntad popular.

El art. 37 de nuestra Constitución Nacional establece que "El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio". Se denomina universal, cuando se acuerda a todos los individuos en general, con la única condición de la edad y la nacionalidad. Al contrario, se denomina calificado, cuando se exige una característica determinada para poder votar (Ej: tener determinado capital, o cierto grado de formación educativa). Sufragio igual implica que el voto de cualquier ciudadano vale igual que el de otro, sin importar el lugar que éstos ocupan en la sociedad. Sufragio secreto quiere decir que debe garantizarse que de nin-

gún modo pueda averiguarse qué opción votó cada persona. Obligatorio significa que nadie tiene permitido optar por no ir a votar -lo que no impide que pueda votar en blanco-. La obligatoriedad del voto tiene como fundamento la necesidad, para un sistema democrático, de que el pueblo se exprese. Si el pueblo no se expresa no se puede formar la voluntad popular, y por lo tanto la representación política no es posible.

Corresponde agregar que el sufragio es un acto formal en cuanto solo es válido si se emite por los medios oficialmente previstos para ello. Ej. Si un elector quiere manifestar su voluntad a favor de un candidato, solo lo puede hacer mediante la boleta oficializada. Si en cambio pusiera en el sobre de votación una carta donde expresa su apoyo al mismo candidato, por más que se entienda que lo apoya, el voto no vale, porque solo está aceptado votar mediante las mencionadas boletas.

Sistemas Electorales.

Los sistemas electorales, o más específicamente la fórmula electoral, son el modo de traducir los votos en cargos. Puede a primera vista parecer sencillo: los cargos de gobierno los deben ocupar las personas elegidas por el electorado. Pero a poco andar surgen múltiples problemas. ¿Se debe respetar la proporcionalidad de las opciones del electorado? ¿De qué manera? ¿No será preferible otorgarle todo el poder al partido más votado? ¿Hasta qué punto es democrático darle poder a la minoría, que después va a obstaculizar la labor de gobierno de los candidatos elegidos por la mayoría? ¿Los candidatos representan a sus electores o al partido que los postula? ¿O representan a la población del territorio que los eligió solamente? ¿Es conveniente la lista sábana? ¿Con qué porcentaje consideramos que un partido sacó mayoría? ¿Basta con ser el más votado, o hay que tener la mitad más uno de los votos, o una mayoría califi-

cada mayor? Debe recordarse además que en los regímenes presidenciales, el poder ejecutivo es unipersonal, y no es posible de proporcionalidad ninguna.

Los distintos sistemas electorales posibles tienden a responder a algunas de esas preguntas. Veamos. Los sistemas electorales más comunes son los siguientes:

Lista Completa: se atribuyen todos los cargos a la lista más votada sin importar el porcentaje de votos que obtuvo (es decir, aunque no haya alcanzado siquiera la mitad de los sufragios). Es el sistema utilizado en la mayoría de los sindicatos argentinos.

Lista incompleta: Se vota por una lista que tiene una cantidad de candidatos equivalente a una proporción del total de cargos a cubrir (Ej.: 2/3). La lista que obtiene más votos (simple pluralidad, aunque no llegue al 50 %) se lleva el primer segmento mayoritario cargos (ej: 2/3) y las que le siguen en votos se quedan con proporciones predeterminadas menores (ej: 1/3). Las demás listas no obtienen bancas. Es el sistema de la Ley Sáenz Peña, vigente desde 1912 hasta mitad del siglo XX en Argentina.

Tachas: Se vota por sistema proporcional o por lista incompleta, pero se pueden tachar los nombres de los candidatos no deseados, que de alcanzar un número de tachas estipulado serán eliminados en la distribución de cargos. En algunos sistemas se permitió incluso agregar nombres de otras listas. En Argentina se lo conoció como "Borratina"

Uninominal. Se divide el territorio en tantas circunscripciones como cargos haya para cubrir. Luego, cada circunscripción elige un solo candidato. Se aplica en Inglaterra.

Proporcional (Lista Sábana): Cada provincia o distrito vota por una lista que tiene una cantidad de candidatos igual a la cantidad de cargos a cubrir. Luego los cargos se distribuyen en pro-

porción al número de votos obtenido, según el orden de los candidatos en las listas. Se aplica actualmente en Argentina.

Mixto: Parte de los cargos se cubre por el sistema uninominal y parte por el proporcional. Se aplica en Italia después del "Manipulite", y también en Alemania.

Vicisitudes del Sistema Proporcional.

Indudablemente, el sistema proporcional parece el más adecuado para traducir fielmente los votos en cargos. Se diría: a tal porcentaje de votos, igual porcentaje de cargos. Pero no es tan sencillo el asunto.

Cómo Repartir. La cantidad de cargos son unidades enteras, y los porcentajes de votos no. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires se eligen 35 diputados nacionales, y un partido obtuvo el 10,53 % de los votos ¿Cuántas bancas le corresponden?

—Según el sistema del cociente, se debe dividir el total de votos válidos por la cantidad de bancas, y ese cociente opera como cifra repartidora. Evidentemente, quedará un número de bancas sin asignar, para las cuales hay dos criterios de distribución:

—Mayor residuo: se asignan a los partidos que tengan mayor cantidad de votos excedentes luego de descontados los cocientes por la cantidad de bancas enteras ya asignadas.

—Asignación al ganador: se asignan todas las bancas sobrantes al partido más votado.

—Sistema D'Hondt: Se divide la cantidad de votos obtenidos por cada lista sucesivamente por uno, por dos, por tres, y así sucesivamente hasta llegar al número de bancas en disputa. Los resultados obtenidos de la división de votos de cada partido se

ubican en un cuadro único, de doble entrada. Y luego se van tachando los mayores resultados, ordenadamente, hasta tachar tantos resultados como bancas en disputa haya. El último resultado tachado sirve de cifra repartidora, y no quedan residuos.

Resquebrajamiento del Poder.

Se argumenta contra el sistema proporcional que divide el poder entre los partidos, y por lo tanto lo debilita, llevando a la constitución de gobiernos débiles, y oposiciones fuertes que disminuyen la eficacia del sistema político. Para evitarlo se suelen aconsejar distintos remedios que aumentan la cantidad de cargos de los partidos más votados:

-*Contar solo votos positivos*: Si se respetara la proporcionalidad estrictamente, en los parlamentos se deberían asignar bancas, de alguna manera, a las porciones de electorado que se abstuvieron de votar, a los que votaron en blanco, o a los que anularon su voto. La ley que establece el "diputado por un día" tiende a llenar este vacío. Pero normalmente estos "no votos" no se cuentan en el reparto de bancas, de modo que todos estos votantes abstenidos, o fallidos, no entran en la cuenta de reparto de bancas. Son el verdadero voto perdido.

- *Umbral*: Se fija un porcentaje mínimo para acceder al parlamento. En los sistema D'Hondt y de cociente, el umbral es implícito. En otros sistemas, se exige un umbral aún más alto. Por ejemplo en Alemania, el umbral es el 5 %. Es decir, que se excluye de la cuenta de reparto de bancas a todos los que obtuvieron menos que el umbral.

El criterio de asignación de residuo al más votado tiende a reforzar el poder de éste por encima de los votos que obtuvo.

Del mismo modo, los sistemas de lista completa e incompleta, también tienden a sobrerrepresentar a las mayorías a fin de favorecer la unidad del poder.

¿Qué hay debajo de la sábana?

En la Argentina actual el sistema proporcional, denominado despectivamente "lista sábana", ha caído en un gran desprestigio. Se le reprocha que la lista de candidatos encubre personajes indeseables en los puestos más retrasados, que no serían votados por el electorado si encabezaran la lista. Ocurre que en las elecciones legislativas, la campaña es encabezada por los tres o cuatro candidatos ubicados en primer término -que normalmente tienen el acceso a su banca asegurado-. Pero en caso de ganar la elección, obtienen bancas los personajes ubicados en lugares relegados (Ej. Candidato a diputado n° 20 en la Pcia. de Buenos Aires), que nadie conoce. Más aún, aprovechando este desconocimiento que la "sábana" encubre, se acusa a las dirigencias partidarias de "vender" las candidaturas a cambio de aportes económicos a la campaña u otros favores. El caso más conocido es el del Diputado menemista Samid, o del Diputado Pierri, elegidos por la Provincia de Buenos Aires

Para superar este problema del desconocimiento, suele sostenerse que mejor sería cambiar el sistema proporcional por el de circunscripciones uninominales. Este sistema tiene la ventaja que cada territorio conoce personalmente al legislador que elige y puede hacerle un seguimiento cotidiano de su desenvolvimiento patrimonial. Por ejemplo, si Villa Ballester Oeste eligiera un concejal por el barrio podría asegurarse un conocimiento directo del mismo.

La crítica que se hace a estos sistemas uninominales es que rompen con la proporcionalidad, porque los votos de los candidatos que no ganaron quedan sin ninguna representación. No

solo se rompe la proporcionalidad, sino que se impide la presencia legislativa de fuerzas minoritarias. Así, los partidos que suelen obtener minorías estables del 10 o 15 %, pero que no son mayoría en ninguna circunscripción, no obtendrían bancas. Ej.: La UCE en la Pcia. de Bs. As, Nueva Dirigencia, o la APR en la Capital Federal, o el PDP y el PSP en Santa Fe.

Para combinar los beneficios de ambos sistemas, el proporcional y el uninominal, muchos países han avanzado en la configuración de sistemas mixtos: parte de las bancas se asignan por sistema uninominal, y una parte por sistema proporcional. Pero estos sistemas pueden también ser objetados en cuanto lo que hacen es morigerar los defectos de ambos, sin eliminar los problemas que implican. En fin, el debate sigue abierto.

Elección Presidencial.

Cuando la elección se refiere a cargos ejecutivos en regímenes presidenciales, la cuestión se complica aún más. Este problema no se plantea en los regímenes parlamentarios porque el gabinete es elegido de entre sus miembros, por el parlamento, depositario de la representación popular. Pero en los regímenes presidenciales el presidente es elegido directamente por el pueblo, y el cargo es unipersonal. El presidente electo, en el mejor de los casos, será el que elija la mayoría. Y la minoría quedará sin representación. ¿Cómo consagrar un presidente que, sin ser del gusto de todo el electorado, sea suficientemente representativo? A continuación vamos a ver los distintos modos de elección del ejecutivo en los regímenes presidenciales:

- Elección directa o Indirecta:

Se dice que hay elección directa cuando lo que vota cada ciudadano, es al candidato directamente. Se requiere que todo el

territorio sea un distrito único. Es el caso de Argentina desde 1994. En cambio la elección es indirecta cuando lo que vota el electorado son representantes que se van a reunir en lo que se llama "colegio electoral", y va a ser luego el colegio, el que por mayoría elija al presidente. En el Colegio Electoral pueden darse alianzas entre partidos minoritarios que superen al partido más votado. El territorio puede dividirse en una pluralidad de circunscripciones en la cuales puede requerirse distinta cantidad de votos para consagrar un elector al colegio. El sistema indirecto era el establecido en la Constitución nacional de 1853/60. Entonces, para asignar un elector por la Provincia de Buenos Aires se necesitaban 70 u 80 mil votos. En cambio para consagrarlo por una provincia del interior, solía alcanzar con 20 o 30 mil votos.

Como resultado del sistema indirecto de elección, era perfectamente previsible que fuera consagrado presidente un candidato que había salido segundo o tercero en cantidad de votos a nivel nacional. La elección indirecta también puede usarse para designar legisladores. Era el sistema previsto en la Constitución de 1853-60 para elegir los senadores nacionales, que debían ser designados por las legislaturas provinciales.

- Elección a simple pluralidad o a doble vuelta:

También es importante distinguir si para elegir al titular del Ejecutivo (Presidente, Gobernador, intendente, etc.) hace falta que el partido más votado alcance o no un determinado porcentaje. Puede ocurrir como en la Provincia de Buenos Aires, que para ser electo baste con haber resultado el más votado (simple mayoría), aunque no se alcance el 50 % de los votos (mayoría absoluta).

El Balotaje o segunda vuelta, es una segunda elección, que se realiza entre los dos candidatos más votados cuando en la primera vuelta ninguno obtuvo mayoría absoluta.

El caso Argentino.

El sentido del Balotaje es el de dotar al presidente electo del mayor consenso posible. Si no llegó al 50 % en la primera vuelta, cabe la hipótesis de que todos los que no lo votaron están en su contra, y prefieran como mal menor a otro candidato antes que a él. Por eso, para garantizar un relativo apoyo mayoritario, se llama a la segunda vuelta entre los dos más votados, para que el electorado elija. El límite lógico entonces siempre es la configuración de una mayoría del 50 %, en la primera o en la segunda vuelta.

Pero en Argentina los números son diferentes. A fines de 1993, se realizó un acuerdo, llamado Pacto de Olivos, entre el entonces Presidente Menem (Justicialista) y el ex presidente Alfonsín (Radical) que fijó los términos de la reforma constitucional de 1994. Esta reforma, al igual que el pacto establecieron que si el candidato a presidente más votado en la primera vuelta alcanzaba el 45 % de los votos, queda automáticamente consagrado (art. 97 de la CN). Es decir, que en Argentina, la mayoría absoluta para una elección presidencial es cinco puntos menos de lo que la matemática indica. Más aún, si el ganador no llega al 45 % pero tiene más del 40 %, y una diferencia de 10 % respecto del segundo, también queda consagrado ganador sin necesidad de segunda vuelta (art. 98 CN). Hasta ahora en la Argentina nunca hubo Balotaje para una elección presidencial.

Elecciones Partidarias.

Un tema aparte es la forma en que una persona llega a postularse como candidato en una elección general. Vamos a hacer un recorrido de las principales alternativas.

Candidaturas Independientes.

Consiste en permitir a cualquier persona presentarse como candidato sin requisito alguno, o con requisitos mínimos, sin exigirle que lo postule un partido político. Permite una llegada más rápida de los "outsider" a la política. Es el camino más directo para acceder a cargos de gobierno una persona que ha ganado su fama en otras actividades, por ejemplo un cantante. En Argentina las candidaturas independientes están prohibidas. Los partidos tienen el monopolio de las candidaturas. Los "outsiders" que actualmente han llegado a puestos de Gobierno (Ej.: Reutemann, Pinky, Sciolli) lo han hecho por la vía de los partidos políticos.

Ley de Lemas.

Es el sistema que rigió en Uruguay hasta hace pocos años. Actualmente rige en Santa Fe y otras provincias argentinas. Solo los partidos pueden presentar candidaturas, pero no tienen elecciones internas separadas. Cada lista presenta su propio sub-lema en la elección general. Así, en el cuarto oscuro, el sufragante se encuentra con boletas de todos los partidos, de todas las corrientes internas, de las cuales solo puede elegir una. Es decir que al votar elige al mismo tiempo el partido y la corriente interna. Luego los votos obtenidos por los candidatos de los sub-lemas menos votados se suman como votos del lema partidario a favor del sub-lema más votado. Así en Santa Fe, para las elecciones de Gobernador, normalmente el candidato

más votado suele ser un radical, porque la UCR no presenta sub-lemas. Pero las elecciones las gana el Juscialismo dado que la suma de sus sub-lemas es mayor que la de la UCR (actualmente Alianza UCR - PSP).

Internas Abiertas Simultáneas (Primarias).

Es un sistema utilizado en muchos estados de EEUU. Se consagra un día para las elecciones internas de todos los partidos políticos. Votan todos con el padrón nacional (no hay padrón de afiliados). Usan el mismo cuarto oscuro en el que se colocan boletas de todos los partidos y de todas las corrientes. Usan las mismas mesas electorales, la misma urna, y el mismo escrutinio. Las autoridades de mesa son designadas por la Justicia Electoral. Es uno de los sistemas que mejor garantiza la participación masiva y transparente del electorado. Esto perjudica las "máquinas partidarias" preparadas para las internas tradicionales. Justamente por eso no ha podido ser implementado en Argentina.

Internas de Afiliados o Cerradas.

Son las que actualmente rigen como sistema básico en Argentina. Son afiliados los ciudadanos que firmaron su "ficha de afiliación". Cada partido tiene un conjunto de afiliados anotados en su padrón electoral. Esos son los únicos habilitados para votar. Las autoridades partidarias (oficialismo) tiene la facultad de designar la junta electoral que -supuestamente- debe velar por la transparencia del comicio. Esta junta designa los presidentes de mesa y lleva adelante el comicio.

El reducido número de votantes, el sistema de "fichas", y el "autocontrol" que se le otorga a las dirigencias partidarias, ha generado lo que se llaman "maquinarias partidarias". Son organizaciones internas que se dan en los partidos políticos, que le

permiten quedarse con el poder interno de la organización. En cada barrio existen los denominados "punteros" que juntan "fichas" de personas "supuestamente" afiliadas. Estos punteros se atribuyen la capacidad de "mover" a "su" gente (la que figura en las fichas) el día de la elección. Es decir que el día de la elección, el puntero contrata uno o más automóviles ("remises") que pasan a buscar a la gente por la casa (para que no se olviden), los llevan a votar, y los devuelven a sus hogares. Se supone que la gente del "puntero" vota por la lista que él les dice.

En función de esta supuesta convocatoria electoral del puntero, en la etapa anterior a la elección interna, cuando se van a armar las listas de precandidatos tienen lugar incansables negociaciones. Cada puntero negocia su "paquete de fichas" con los distintos "jefes" partidarios locales. A ningún puntero le conviene quedar fuera de la lista ganadora, porque se pierde la posibilidad de usufructuar los "favores" del oficialismo partidario. Pero aquí entra a jugar la ley de oferta y demanda. Como todos los punteros quieren ir con el ganador, los lugares a obtener en dicha lista son poco expectantes. Entonces, suele convenirles ir con la lista opositora, dado que aunque pierda, allí el puntero puede obtener cargos mejor ubicados, desde los cuales tener capacidad de "chantaje" como minoría fuerte, cuyo apoyo será requerido para lograr consenso partidario en temas cruciales. A este proceso complejo de negociaciones estratégicas, un tanto difícil de entender, se lo denomina "la rosca" interna.

Este sistema de negociaciones entre Jefes y punteros asciende en forma piramidal del nivel municipal al provincial, y del provincial al nacional. Los que son referentes a nivel local pasan a ser simples piezas a un nivel más alto.

A su vez, cuando existen conflictos a nivel local, desde los niveles superiores se puede "reglamentariamente" favorecer a un referente local o a su contrincante, de modo que la organi-

zación se reproduce, formando así una verdadera "oligarquía" partidaria.

En Argentina este sistema ha caído en desprestigio por sus falta de representatividad y por su evidente corrupción. A ello se suma su falta de eficacia, dado que en varias elecciones de los partidos mayoritarios ha quedado demostrado que no siempre gana el "aparato", debido a que el votante en el cuarto oscuro, elige el candidato que quiere. Es memorable en este sentido el vuelco interno que produjo Raúl Alfonsín en el Radicalismo en 1983, y la derrota del aparato Cafierista en 1987, a manos de Menem y su convocatoria carismática.

Por estas razones, este sistema está teniendo una lenta transformación, sin perjuicio de que aún continúan vigentes los "aparatos" de los partidos mayoritarios". Actualmente las internas cerradas son usadas sólo en partidos conservadores del interior, o en partidos de reducido tamaño y poca significación electoral.

Internas Abiertas con Padrón Nacional.

Es un intento de reforma del sistema de internas cerradas. Tiene el mismo funcionamiento de dicho régimen, pero con la diferencia que hay dos padrones: el padrón de afiliados y el padrón nacional de "vírgenes", es decir, de ciudadanos no afiliados a ningún partido político. Los afiliados pueden votar autoridades partidarias y candidaturas a cargos electivos. Los no afiliados solo votan estas últimas.

Si bien este sistema favoreció un incremento de la participación electoral, no desbarató el poder de los aparatos partidarios, sino que solo les aumentó la clientela potencial. Ahora los punteros además de exhibir su paquete de fichas, han formado una "tropa" de independientes. Con una desventaja adicional: esos

nuevos paquetes de independientes, pueden ser "movidos" en las elecciones internas abiertas de todos los partidos políticos. De modo tal que ahora los punteros pueden extender su poder e influencia por fuera de su estructura partidaria de origen.

Cómo se vota en Argentina.

Veamos ahora cómo funcionan las instituciones electorales en la práctica.

El comicio se abre a las 8 horas. En cada mesa de votación la Junta Electoral designa con antelación autoridades tres autoridades. Son autoridades imparciales. El presidente es la única autoridad con poder de decidir quién puede votar y quién no. También hay dos Vicepresidentes (Primero y segundo) cuya función es reemplazar al presidente y ayudarlo a cumplir su tarea. Junto a las autoridades de mesa, actúan los fiscales, a quienes los designa cada partido, y se ocupan de controlar que no se produzcan irregularidades (fraude). Su función más importante es durante el recuento de votos (escrutinio).

Cada mesa cuenta con un padrón, que es la lista de las personas habilitadas para votar en esa mesa. No se pueden agregar otros votantes, salvo que sean fiscales de mesa, o autoridades comiciales. Junto a la mesa de votación se habilita un Cuarto Oscuro, que es el lugar (cerrado) en el que se encuentran las boletas oficializadas de los Partidos, para que el sufragante elija cuál pone dentro del sobre. Se lo llama oscuro porque deben empaquetarse todos sus vidrios o lugares abiertos de modo que desde afuera no pueda verse qué boleta se elige.

Cada votante debe buscar la mesa en cuya hoja del padrón figura. Se presenta el DNI (LE o LC) al presidente de mesa, quien entrega un sobre firmado. Se ingresa al cuarto oscuro, se elige una boleta y se la guarda dentro del sobre. Se cierra el

sobre y se sale del cuarto oscuro. Se Deposita el sobre en la urna, y se retira el DNI con un sello que dice "votó".

No pueden votar los ciudadanos que no figuran en el padrón, o figurando carecen de DNI (o LE o LC según el caso), o teniendo ese documento figuran con una renovación posterior (Ej: no se puede votar con DNI original si en el padrón se figura con el duplicado).

Son votos impugnados aquellos casos en los que el Presidente de mesa autoriza a votar al sufragante, pero que los fiscales sospechan que puede haber diferencias en la identidad de la persona (problemas de documentación).

Se denomina Voto cantado a la violación del secreto del voto. Se da cuando el sufragante expresa de alguna manera por quién va a votar. Se le debe impedir que sufrague, y labrar un acta haciendo constar tal circunstancia.

Desde las 18 horas se cierra el comicio y comienza el escrutinio, o recuento de votos, que debe hacer el presidente de mesa ayudado por los dos vicepresidentes de mesa.

Se consideran Votos nulos aquellos que, una vez abierto el sobre, durante el escrutinio, se descubre que tienen tachaduras, inscripciones, papeles agregados, o que contienen una boleta parcialmente dañada, o de otro distrito.

Son Votos en Blanco los que no contienen nada dentro del sobre o contienen un papel en blanco.

Al finalizar el recuento de votos en la mesa el Presidente labra un acta consignando los resultados y entrega a los Fiscales un Certificado de Escrutinio, en el que consta cuál fue el resultado en esa mesa.

Luego las Urnas con las actas y la papelería de cada mesa es devuelta al representante de la Junta Electoral en la Escuela (el empleado de correo, normalmente). De ahí son conducidas,

bajo custodia del Ejército, a un centro de reunión de Urnas, para luego trasladarlas en conjunto a la Capital de la Provincia.

El conteo más inmediato se hace mediante un formulario llamado "telegrama de escrutinio" que el presidente de mesa envía al centro de Cómputos. Los datos oficiales que se conocen en la noche del día de la elección, son producidos por esos Centros de Cómputos oficiales.

Si algún partido impugna la elección, o el escrutinio, alegando irregularidades, las Urnas son reabiertas durante los días siguientes en la Junta Electoral en la Capital de la Provincia, y los votos son recontados uno a uno. Es lo que se denomina "Escrutinio de Junta" que pocas veces ocurre.

Hasta aquí el funcionamiento normal de un comicio.

Hecha la Ley, Hecha la Trampa.

La Democracia Argentina actual ha alcanzado un nivel de maduración tal, que todas las medidas preventivas establecidas en el Código Electoral Nacional no son otra cosa que eso: medidas preventivas. En los últimos 15 años solo se registran unos pocos casos de fraude electoral de repercusión nacional: Misiones, Avellaneda y Santiago del Estero. En todos los casos el beneficiario del fraude fue el Justicialismo. Pero si comparamos esos casos con todo el resto de elecciones nacionales, provinciales, y municipales que hubo desde 1983 hasta 1999, vemos que el fraude es verdaderamente una excepción.

De todos modos, es importante tener presente que en otras épocas sí existió fraude organizado a nivel nacional, normalmente para beneficiar a los políticos conservadores. Y también hay que recordar que las elecciones internas tanto de los partidos políticos como de los sindicatos, tienden a ser un verdadero anecdotario de la "viveza criolla" en su peor sentido.

Con el objetivo de ayudar a prevenir los casos de fraude, vamos a recordar cuales son los casos más usuales de manipulación electoral.

- *Manipulación de la legislación electoral*: Aquí lo ilegítimo es la propia ley, que establece una forma "tramposa" de favorecer al oficialismo. El caso más conocido es el "gerrymandering", es decir, la configuración mañosa de las circunscripciones electorales en la que las zonas donde la oposición es fuerte son compensadas con zonas más fuertes del oficialismo, de modo que se reduzca su representación electiva. Es un recurso utilizado por Perón en las Elecciones de Capital Federal durante su segunda presidencia.

- *Eliminar listas opositoras*. Consiste en poner obstáculos reglamentarios, o de hecho, a la presentación de listas opositoras. Por ejemplo, en la UOM, para ser candidato a determinados cargos se requiere previamente haber integrado la nómina directiva del gremio. También es usual comprar la voluntad de los avalistas de la lista, para que desistan de su apoyo mediante carta documento.

- *Retoque de Padrones*. Consiste en eliminar del padrón a aquellos votantes que se sabe que van a votar por la lista contraria, o en agregar antirreglamentariamente personas que se llevarán a votar a favor de la lista del defraudador.

- *Voto Cantado*: Como ya dijimos, es el caso del elector que dice en voz alta la lista o el candidato que va a votar. Hasta la sanción de la ley Sáenz Peña no existía el voto secreto, que es una conquista de la democracia argentina. Antes de 1912, los votantes hacían fila frente a la mesa de votación, y a medida que les tocaba el turno iban diciendo en voz alta, "cantando", cuál era su voto. No había boletas ni cuarto oscuro. El escenario solía completarse con los matones del caudillo local, que se ubicaban detrás de las mesas, para recordar a los electores como eran las cosas.

- *Arreglo de Resultados*: Antes de la Sanción de la ley Sáenz Peña era muy común que entre los fiscales "pactaran" antes de empezar la votación, de antemano, cual iba a ser el resultado. El acuerdo daba lugar a un acta de escrutinio que se firmaba antes de abrir el comicio. Después de dejaba votar a la gente, y a las 18 horas se tiraban los votos a la basura, y se los reemplazaba por otros, acorde al resultado arreglado.

- *Eliminar, cambiar o Dañar Boletas*. La responsabilidad de que en cada cuarto oscuro haya boletas, es de cada lista. De modo que si no llegan, o se acaban, o están rotas, es problema de esa lista. La maniobra consiste en incendiar los camiones que transportan boletas, o no poner las boletas en el cuarto oscuro, colocarlas rotas, o escribirlas para que los votos sean nulos. Un mal hábito muy difundido en nuestros electores es el de desordenar el cuarto oscuro, pero con disimulo: el elector defraudador se roba todas las boletas de una lista, menos una que la deja en su lugar, y debajo de esta pone un mazo de la lista que quiere favorecer. A simple vista parecerá que no faltan boletas de esa lista en el cuarto oscuro. Pero cuando el siguiente elector recoja esa única boleta, abajo quedarán las de la lista que quiere favorecer.

- *Voto en Cadena*. Solo puede practicarse en elecciones de poco tamaño. Es una violación de la libertad de sufragio. Se sus trae de la mesa de votación uno de los sobres ya firmados por el presidente de mesa y los fiscales, pero vacío. O se copia uno igual. En un local cercano al centro de votación se le entrega al votante ese sobre ya cerrado, con la boleta de la lista que se quiere favorecer en su interior, y se le explica los pasos a seguir. Lo debe llevar escondido, recibir el sobre que le den en la mesa, en el cuarto oscuro tiene que cambiar uno por otro, guardar el sobre vacío que le entregaron, votar con el sobre que ya viene lleno, y a la vuelta, contra la entrega del sobre vacío que le dio el presidente de mesa, se le pagará una suma "X" de dinero ya estipulada.

- *Agregado de Sobres.* Cuando el presidente y/o el fiscal de la otra lista se distraen, el fiscal agrega en la urna 10, 20 o más sobres conteniendo boletas del propio partido, que una vez mezcladas con las demás, ya no pueden distinguirse. Para completarlo, se marcan del padrón del presidente igual cantidad de personas, al azar, con la indicación de que votaron.

- *Volcar padrones.* Se hace en las mesas en que no hay fiscales opositores, y el presidente de mesa está de acuerdo con el fiscal oficialista. Consiste en agregar lisa y llanamente una cierta cantidad de votos en la urna, y marcar los padrones indicando que la misma cantidad de personas fue a votar. Para disimular el fraude también se colocan algunos votos opositores. El resultado de la mesa será muy desproporcionado. Por ejemplo: 100 a 10, 200 a 40, etc.

- *Compra de Fiscales.* Se arregla una contraprestación determinada con el fiscal de la lista contraria, para que haga como que no ve la maniobra de fraude. Luego, se agregan sobres, se vuelcan padrones, se quitan votos a la otra lista, etc. Esta maniobra suele ser muy sencilla en los casos en que la lista víctima del fraude, debido a su poca militancia, presente fiscales remunerados.

- *Cambio de Sobres.* También requiere la complicidad o la inexistencia de fiscales de la lista contraria. Se deja votar normalmente a los electores, pero en el momento del escrutinio luego de abiertos los sobres, se cambian las boletas de la otra lista por la propia. También suele darse el cambio de sobres cuando el escrutinio es muy desordenado. Entonces los partidarios de la lista defraudadora llevan mucha gente al lugar de conteo, producen confusión, y cambian las boletas.

- *Cambio de Urnas.* Igual que en el caso anterior, pero en el depósito de Urnas. Una vez que (después de las 21 hs., seguramente) llegan las urnas conteniendo los votos, al punto de concentración de urnas; las urnas verdaderas son cambiadas

por otras "truchas" previamente preparadas, conteniendo votos, actas y resultados falsos, a favor de los defraudadores.

- "*Pinchar*" el Escrutinio informático Consiste en "inyectar" clandestinamente cifras en el sistema de computación donde se está haciendo el recuento de los resultados de los telegramas de escrutinio.

- *Retención de Documentos.* Consiste en retener, por los medios que fuere, los documentos de las personas que se sabe que podrían votar a la lista contraria. Ej.,: que el registro de las personas, antes de la elección acelere la entrega de documentos a las personas que denuncian empleos de baja remuneración y retenga o retrase la entrega de documentos a todos aquellos que denuncian ocupaciones de clase media. Otra modalidad suele darse en zonas rurales muy tradicionales, como en Corrientes: el patrón, antes del día de la elección, se queda con el documento de los peones que podrían votar a la lista contraria. Durante la época de la República Conservadora, era común que al lunes siguiente, a esos peones se les devolviera la libreta con la constancia de que habían votado, es decir, que alguien había votado por ellos.

- *Doble documento.* Una persona saca un segundo DNI denunciando que perdió el primero, pero lo conserva clandestinamente. El día de la elección vota en una mesa como fiscal de mesa, y también vota en la mesa en que está empadronado, como un elector común.

- *Una zapatilla hoy, la otra el lunes.* Es una técnica destinada asegurarse el resultado de la votación para un electorado relativamente importante. La utilizaron los punteros de la familia Saadi en Catamarca, según se revelara a consecuencia del caso "María Soledad". Antes de la elección, a una persona pobre, se le regala una zapatilla, por ejemplo, la del pie derecho. Y se le promete regalarle la del otro pié si en el candidato designado gana las elecciones el domingo. En pueblos del interior, cuyo

padrón no supera los 100 o 200 votantes, es una técnica de alta eficacia. Una variable de esta forma de fraude es la entrega de medio billete, por ejemplo de \$ 50, antes de elección, y la entrega de la otra mitad luego de asegurado el triunfo, el día lunes.

Perspectivas de Mejora.

La lista de trampas seguramente podría seguir. Y seguramente se irán inventando técnicas nuevas. Pero estas son las modalidades más comunes de Fraude Electoral. Afortunadamente no son prácticas generalizadas, pero sí son muy difundidas en las elecciones pequeñas, locales, o internas.

La forma más adecuada de prevenirlas es la "nacionalización" de la elección, dado que pone a todo el comicio bajo vigilancia de la sociedad a través de los medios de comunicación. Donde hay una cámara de TV, el fraude es muy difícil. En cambio, en las elecciones aisladas, locales o internas, que no llegan a los medios de comunicación, el fraude es más factible.

Sin embargo el problema de esta "nacionalización" es el "arrastre" de las figuras nacionales, es decir, el hecho de que el electorado manifiesta su voluntad en cuestiones locales (ej.: elecciones municipales) en función de su simpatía por candidatos nacionales.

Existen proyectos de reforma de la ley de partidos políticos, por ejemplo que proponen que las elecciones internas se realicen en forma simultánea, en una misma mesa de votación para todos los partidos, con autoridades designadas por la justicia electoral. Anticipándose a la futura legislación, los partidos mayoritarios ya han implementado el sistema de internas abiertas, consistente en que en esa elección puedan votar además de los afiliados, los no afiliados a ningún otro partido.

Lamentablemente menos se ha podido avanzar en la forma de transparentar la elecciones internas sindicales. Un paso importante en este sentido lo dio el CTA, cuyo Secretario General Nacional es elegido en una elección nacional, con padrón virtualmente abierto.

Como puede observarse, hay dos factores que tienden a facilitar el fraude: la intromisión del factor económico en los mecanismos de decisión, y la ausencia de militantes de las listas perjudicadas. El problema económico podría resolverse con mecanismos de control del financiamiento económico de la actividad política. Pero el segundo punto no tiene otra solución más que la participación de la gente en la organizaciones populares que sienta que merecen ser defendidas.

9

LA CORRUPCION

¿Qué es?

Si bien todos sabemos de qué hablamos cuando decimos corrupción, para delimitar el objeto de nuestro estudio, debemos previamente definir conceptualmente el término.

La corrupción es un sistema de relaciones sociales, en el que los sujetos que intervienen en un asunto, público o privado, privilegian ilegalmente su beneficio personal, por sobre la función que legalmente cumplen, estando generalizada esta forma de actuar.

Luis Moreno Ocampo diferencia *Corrupción de Hiper corrupción*. Para él "Las diferencias fundamentales son: 1.Generalización del soborno. 2. Porcentajes de soborno desmesurados". Si la corrupción es un acto accesorio que "lubrica" o facilita un acto lícito, la hiper corrupción en cambio se caracteriza por ser el motivo principal del negocio, dejando al acto lícito como mera excusa accesorio para obtener un lucro indebido.

¿Qué efectos produce? La corrupción desvía indebidamente recursos materiales. Esta desviación indebida resulta violatoria de las normas que rigen la conducta de los actores y de la autoridad en que se sustentan. En un sistema democrático, la principal fuente de autoridad es el pueblo mismo, y la norma fun-

damental es la Constitución. La corrupción por lo tanto, al violar las leyes y la constitución, no hace sino usurpar el poder que el pueblo atribuye al gobierno del estado. La corrupción atenta contra la democracia porque la vacía, la corroe desde adentro, la desnaturaliza sin derrocarla. La corrupción genera ineficacia, y esa ineficacia es luego atribuida por la sociedad, al estado democrático. Porque el estado y el gobierno están a la vista, pero la corrupción permanece oculta. Entonces la democracia queda deslegitimada por efecto de la corrupción.

¿Cuáles son sus causas profundas?

La corrupción es consecuencia de la dominación de una clase social por otra, es consecuencia de la explotación. No habría corrupción si no hubiera diferencia de clases.

Para que exista corrupción tiene que haber concentración de poder en un funcionario y tiene que haber distancia normativa entre las leyes formales del orden jurídico y los códigos prácticos. Aunque la ley prescriba una determinada conducta, el funcionario corrupto que concentra determinado poder sin control alguno, no se va a regir por esa norma ideal, sino por los códigos prácticos habituales, de manera tal que pueda obtener un beneficio personal en el acto a realizar.

Por ejemplo, El ministro de obras públicas de una provincia del interior argentino, que tiene que contratar la pavimentación de una ruta. La ley lo obliga a llamar a licitación y dar garantías de libre competencia entre oferentes. Pero él sabe que en la práctica puede "arreglar" la licitación con una empresa determinada, y llevarse una coima por esto. Esta práctica corrupta no es nueva, sino que hay un código práctico que indica el camino a seguir, porque siempre se hace así. ¿Cómo fue posible esto? Porque ese funcionario tenía poder concentrado, no controlado, y porque existe duplicidad de normas: las formales que

surgen de la ley, y las que se aplican en la práctica, que surgen de los usos de la corrupción práctica habitual.

Pero yendo más allá, esa concentración de poder y esa duplicidad normativa no son un "mal funcionamiento" del orden jurídico. Cuando estudiamos el estado dijimos que su función es la de reproducir la dominación de clase, que para eso se vale de la coerción y del consenso, que la coerción se usa solo cuando no funcionó el consenso, que el consenso es dominación ideológica, una especie de engaño por la cual el estado presenta como interés general de toda la sociedad, lo que en verdad es el interés de la clase dominante ; y que para ello se vale de apelaciones a lo "nacional", lo "popular" y lo "Ciudadano".

Así por ejemplo puede decirse que existe un interés "Nacional" en hacer un puente sobre el Río de la Plata que una Buenos Aires con colonia. Pero el verdadero interés oculto es el de aumentar el valor de los terrenos cercanos a dicho puente, beneficiar los emprendimientos turísticos, y generar coimas a favor de algunos funcionarios.

Es decir, que la función estatal de consenso en una sociedad de clases, la dominación ideológica del aparato del estado, es la que genera concentración de poder y distancia normativa, que van a derivar, necesariamente en corrupción. Es decir, que la dominación de clase es la causa última de la corrupción.

¿Cómo se genera concretamente?

Recién vimos cuál es el funcionamiento profundo y oculto de la corrupción dentro del sistema social. Vamos a ver ahora cómo se da esto en la práctica, en la experiencia cotidiana.

No existe una causa o una vía única y determinante de la práctica corrupta. La corrupción es un fenómeno multideterminado, en el que intervienen un conjunto de factores, a saber:

a) El Sistema Político. Para que exista corrupción deben darse una serie de macro-requisitos: Gobierno autoritario, o Gobierno Republicano meramente formal, delegación ciudadana, apatía cívica, baja participación popular, debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, elitización de la vida política.

b) El Ámbito Cultural-Comunicacional: Tiene que estar difundida una cultura política y social acorde al sistema político, es decir, apática, conformista, delegativa. Las personas individuales tienen que sentirse irresponsables de lo que ocurre con el estado y la economía. Tiene que haber una pobre cultura cívica. La comunicación tiene que ser básicamente unidireccional y masiva, de los grandes medios en dirección a un público homogeneizado, pero separado y asilado entre sí.

c) El Personal del Estado, sea jerárquico o no es otra de las claves de la corrupción, porque es uno de los dos actores del hecho corrupto. Se debe tratar de personas deshonestas, que tiene justificativos para su actividad ilícita. Generalmente están mal pagos, y rodeados de un ambiente en que la corrupción es aceptada como moneda corriente. La corrupción no se descubre, si se la descubre se la encubre, si no se la puede encubrir no se la castiga, y si se la castiga las sanciones son muy benignas.

d) La Gestión Estatal característica de la corrupción tiende a ver disminuida su eficacia. Se caracteriza por ser vertical, autoritaria, descendente. El poder de los funcionarios se encuentra concentrado. No se rinde cuentas. No se evalúa la marcha de los planes de gobierno para no dejar al descubierto la ineficacia producida por la corrupción. Existe un enfeudamiento de las reparticiones: cada dependencia "pertenece" al funcionario que la dirige (o explota). Es una gestión patrimonialista, en la que el estado en sí está "privatizado" en favor de los funcionarios que lo dirigen.

e) El descontrol es el otro gran requisito: los órganos de gobierno carecen de controles independientes y eficaces. No hay controles preventivos. No se controla durante la gestión. Ni hay controles posteriores. Cuando existen órganos de control, estos ven reducidas sus funciones hasta que terminan siendo solo aparentes. Otra práctica común es la de nombrar "amigos" en los puestos de contralor, y la de rotar sin miramiento los miembros de los órganos de control y de los órganos de ejecución entre sí.

f) No se informa al público respecto de la actividad del estado. El estado de la corrupción es opaco. Se reserva los datos sobre personas, cosas y negocios. Dificulta o impide el acceso a la información. Si se trata de un sistema republicano, cumple con una publicidad meramente formal de los actos de gobierno principales (Ej.: Boletín Oficial).

g) En la Sociedad Civil está la otra parte del sistema de la corrupción: Un negocio público corrupto generalmente involucra a un agente privado que ofrece, o accede a dar una coima u otro beneficio privado a un funcionario público. Este probablemente sea el problema más grave de la corrupción: En un sistema corrupto todos somos corruptos. Todas las personas particulares tienden a participar de negocios ilícitos. Pero no todos son igual de corruptos, porque la sociedad no es homogénea y cada clase y sector social participa de la corrupción de acuerdo a su medida, importancia, características y posibilidades. Existe la corrupción de los grandes empresarios que generan grandes negociados. Existe la corrupción de los pequeños empresarios que entregan, por ejemplo, cierta coima a un inspector de tal o cual repartición. Existe la corrupción de los más pobres, cuando, por ejemplo reparten inequitativamente los beneficios de los planes sociales (ej: Manzaneras en la Pcia. de Buenos Aires.). Todos participan de la corrupción, pero no todos tienen la misma importancia. Los actores sociales dominantes tiene una importancia predominante en la corrupción, y los sectores do-

minados ejercen una corrupción puramente subalterna y secundaria.

¿Tiene futuro la Corrupción? Corrupción y Globalización

No cabe duda que la Sociedad Global a que nos lleva el sistema capitalista mundial, sigue siendo una sociedad de clases, con dominadores y dominados, con ricos y pobres. Por eso la corrupción no se va a terminar a causa de la globalización.

Pero algo distinto ocurre con la hipercorrupción, que afecta a los países periféricos como el nuestro. Los países capitalistas centrales no han eliminado la corrupción, pero no padecen hipercorrupción. El mercado global de capitales necesita un mínimo de legalidad, transparencia y fiabilidad para poder funcionar. Sin ese mínimo de legalidad, un país no puede entrar en la economía global.

Por eso, si bien globalización es compatible con corrupción, es irreconciliable con hipercorrupción. Y en la medida en que un país pobre se adentra en la sociedad capitalista global, necesariamente se le impone ir recortando las oportunidades de corrupción, de modo tal que al menos se termine con la hipercorrupción.

Es decir, que el horizonte para la lucha anticorrupción, es favorable en la Argentina actual. No es por ello desatinado pensar que entre los Actores externos y lo actores internos interesados en reducir la corrupción pueda formarse una alianza, una confluencia de fuerzas, para enfrentar a los actores y al sistema de la corrupción. Pero ¿cuál es la diferencia entre la propuesta anticorrupción del capital global, y la propuesta anticorrupción interna, nuestra? Para el capital global la lucha anticorrupción es un medio para extender la dominación de una manera renovada. Para los sectores populares de los países periféricos, en

cambio la lucha anticorrupción es un instrumento de democratización, que lo libera de viejas y nuevas dominaciones, por eso tiene que tener como eje la movilización ciudadana y la participación popular. En cambio, la propuesta anticorrupción del FMI se centra en meras auditorías técnicas que tienden a evitar toda movilización popular.

¿Se puede vencer a la hipercorrupción?

Aunque no parezca, la lucha anticorrupción ya está en marcha en Argentina. Los organismos de crédito internacional ya han avanzado sobre el tema. Cada nuevo préstamo lo condicionan a un "monitorea" previo, en el que entre otras cosas, se controla la "limpieza" de las transacciones.

Sostengo que debido a la inserción Argentina en el contexto global, la hipercorrupción tiene los días contados en nuestro país. Lo que está en disputa no es si se va a vencer o no a la hipercorrupción, sino cómo se va a hacer, qué actores van a comandar ese proceso, cuál va a ser el resultado y para quién van a ser los beneficios de ese proceso: para nosotros, o para ellos.

¿Cómo sería una política anticorrupción?

El principal eje de una política anticorrupción tiene que pasar por la participación democrática, verdadera antítesis de la corrupción.

Los elementos principales de esta política, entonces son: Movilización de la sociedad civil, Líderes Políticos democráticos y Plan anticorrupción sistemático. Estos tres componentes no se dan aisladamente, sino que su conformación tiene la forma de un proceso interrelacionado.

Sin activación de los principales perjudicados, los ciudadanos, no puede haber política anticorrupción. Aquí está el verdadero núcleo del movimiento anticorrupción: la gente. Si esta gente no ocupa su lugar, se lo ocupan los técnicos mandados por el capital global.

La aparición de líderes políticos democráticos honestos es el segundo requisito, dado que el sistema de la corrupción está sostenido en el estado, y el poder del estado está centralizado en la persona de los gobernantes. Para cambiar el sistema de la corrupción es indispensable ocupar ese centro de poder, y para eso es indispensable contar con líderes políticos democráticos.

Como esta aparición tiene que darse junto con una movilización social, los líderes deberán ser sumamente participativos, más que representativos, probadamente honestos, y desvinculados del aparato de la corrupción anterior. Y por último, el plan. Un conjunto sistemáticamente ordenado de medidas de gobierno, para atacar cada uno de los factores prácticos del sistema corrupto. Como ya dijimos, este plan no puede separarse de la aparición de nuevos líderes, y de la movilización social, porque los tres tiene un mismo eje: la participación popular.

¿Cómo sería un plan anticorrupción?

La puesta en práctica de una Transformación Anticorrupción, requiere de una reforma política, un análisis concreto previo de cada situación, y de un conjunto de instrumentos jurídicos anticorrupción.

En esta parte del presente trabajo se trata sobre todo de ilustrar a qué nos referimos cuando hablamos de políticas activas anticorrupción, contenidas en el último de estos tres aspectos.

En primer lugar se requiere una reforma política que lleve a un cambio de régimen político. Para ello es indispensable que se incorporen nuevos actores sociales a la arena política, y que el sistema político les dé una renovada cabida. Ejemplos de medidas concretas son el cambio de sistema electoral, para permitir expresar en forma más directa las demandas del electorado, y la modificación del estatuto de partidos políticos, con vistas a desbaratar las estructuras partidocráticas tradicionales, reemplazándolas por nuevos liderazgos más vinculados a sus fuentes de legitimación.

En el análisis concreto previo debe sopesarse la correlación de fuerzas existentes, evaluarse los costos y beneficios de cada medida, la disponibilidad de instrumentos anticorrupción, y relacionar todo ello con la política comunicacional a implementar.

En lo que hace al diseño de instrumentos anticorrupción específicos, debemos aclarar que no cualquier instrumento es útil en cualquier caso. Con esa salvedad vamos a ir repasando área por área los instrumentos posibles.

En lo que se refiere a los funcionarios y empleados, pueden implementarse medidas como: castigos ejemplares contra los corruptos consabidos, promoción de los funcionarios honestos, establecerse un sistema de la profesión administrativa donde haya una capacitación, un sistema de ascensos racional, según capacidad, y se premie la eficacia.

En lo referido al estilo de gestión pública, una política anticorrupción se centra en lo que se da en llamar un "Nuevo estilo de gestión" ¿De qué se trata? De una gestión que se diferencie de las anteriores gestiones burocráticas y autoritarias. Las decisiones deben tomarse en constante interrelación dialéctica del gobierno con la sociedad civil. Y el medio de gestión, más que la burocracia, debe ser la institucionalización de la gestión participativa: una especie de cogestión con el conjunto de los acto-

res sociales, que se involucren en la arena política, pero sin por ello perder su origen, pertenencia y representatividad sociales.

Para lograr este estilo de gestión pueden: crearse una oficina de ética pública, sancionarse un código de ética pública, rotar los funcionarios, reducir su discrecionalidad por distintos medios, crear Consejos Participativos, con representación de ONGs con poder de iniciativa, consulta y decisión, establecer instancias de contralor en manos de ONGs, Implementar un presupuesto participativo, etc.

También deben establecerse dispositivos de control eficaces. ¿cómo lograr esa eficacia? en primer lugar se trata de respetar el principio de división de poderes, asegurando la independencia y jerarquización de los poderes legislativo y judicial, Pueden también reconocerse ampliadas facultades de investigación al órgano legislativo y a sus miembros individualmente, crearse fiscalías especiales por casos sobrevinientes, crear un sistema de control aleatorio, de modo que nadie sepa cuándo va a ser investigado en forma sorpresiva, etc.

Y finalmente, deben crearse organismos permanentes de control administrativo de distinto tipo: Internos y Externos, Dependientes de la Administración, de la Legislatura y/o del Órgano Judicial. Con titulares estables y/o periódicos, designados por el partido gobernante y por la oposición, etc. Hay infinidad de diseños posibles que no se excluyen unos a otros. Aquí pueden incluirse Defensorías del Pueblo, Tribunales de Cuentas, Auditorías y Sindicaturas Generales, etc. Estos diseños deberán ser elegidos en cada caso atendiendo a la particular situación de poder y oportunidades de corrupción de cada órgano estatal.

Finalmente nos queda el tema de la información y la transparencia. Los modos de conseguir información previa para iniciar un plan anticorrupción pueden ser: una ronda de consultas con funcionarios, con el personal, con las ONGs vinculadas al órgano, revisar los anteriores casos de corrupción conocidos,

crear un centro receptor de denuncias, crear centros de reclamos, establecer sistemas de protección de testigos, etc.

En lo referido a la transparencia, nuevo principio de la nueva gestión, debe regir el criterio de la transparencia activa: el estado no solo debe permitir que los ciudadanos se informen acerca de los asuntos públicos, sino que es una obligación del órgano estatal poner estos actos en efectivo conocimiento de la sociedad. Entre las medidas a implementar podemos mencionar: el libre acceso a la información pública, la transparencia informática (acceso "on line" a la información estatal), la Declaración jurada patrimonial obligatoria de los funcionarios, la creación de un Registro Único Patrimonial que permita cruzar información interconectándose con bancos de datos privados, y la institucionalización de métodos de investigación, para medir la imagen de corrupción del gobierno.

Modelo Alternativo de estado y Lucha anticorrupción.

Por último nos queda por aclarar la relación entre política anticorrupción y modelo alternativo de estado, a esta altura es obvia. Los dos tienen mucho en común. En ambos casos el eje pasa por la participación, en los dos la inquietud pasa por buscar una respuesta nueva a problemas nuevos, y en ambos el actor central es de tipo social: las entidades intermedias u ONGs, consideradas como actores plurales portadores de lo social. En definitiva, el objetivo es el mismo: llegar a una sociedad más justa y democrática.

Raúl N. Álvarez.

26.12.98/ Marzo 2001