

# Redes institucionales y comunitarias en el ámbito público local

por Eduardo Nicolás Kinen\*

*¿Hay alguna ciencia ....  
que no delibere acerca de una parte  
determinada de la ciudad, sino acerca  
de la ciudad entera, y de la forma en que  
mejor puede orientarse hacia si misma  
y respecto de otras ciudades?*

Platón, La República (Libro IV)

## Introducción

Este trabajo tiene por objeto dejar establecidos algunos planteos e indagaciones acerca de las nuevas relaciones que se vienen observando entre estado y sociedad en el plano de la gestión de lo público en el ámbito local. Los puntos de partida del mismo fueron una ponencia realizada para las Terceras Jornadas "Estado y Sociedad-La reconstrucción de la esfera pública" organizadas por la Universidad de Buenos Aires en 1998 y los resultados obtenidos en el trabajo realizado, durante 1999, para el proyecto de investigación "Análisis de las redes de relaciones institucionales entre el gobierno municipal y la comunidad, estudio de caso: Municipalidad de Esperanza" subsidiado por la Universidad Católica de Santa Fe.

El interés en ahondar y reflexionar sobre estas nuevas modalidades de vinculación se justifica en función de las potenciales capacidades que podrían estar disponibles en nuestros municipios para ser aprovechadas en un fortalecimiento del entramado social que haga viable y potencie el desarrollo local.

El marco contextual en el que están insertas, permite ver a nuestras comunidades urbanas bajo los efectos de las sucesivas reformas de los aparatos estatales en sus niveles nacional y provincial. El progresivo pero inexorable abandono por parte de los Estados Nacionales de sus funciones vinculadas a lo que se denominó "Estado de Bienestar",

o de la mano con el arrollador avance del sistema de mercado el cual, a través de los ajustes automáticos de la “mano invisible” prevista por Adam Smith, regularía más eficientemente los mecanismos de producción y distribución en la sociedad.

En este tránsito hacia lo que se denominó “*Estado mínimo*” es posible visualizar que los gobiernos locales fueron convirtiéndose en los principales receptores de las demandas ciudadanas en la medida en que los gobiernos centrales fueron desmantelando, progresivamente, las funciones de provisión de bienes y servicios al conjunto social.

Vemos entonces que la importancia creciente que han ido adquiriendo los municipios en nuestro país se debe a la firme tendencia que conduce a una mayor *localización* de las políticas públicas debido a las formas del estado ya citadas, y al hecho de que tienen que hacer frente a las exigencias que les plantea el actual proceso de globalización económica y cultural a nivel planetario por un lado y, por el otro, a las crecientes demandas de la sociedad.

Para afrontar con éxito los desafíos que conlleva ese proceso de cambio, surge la necesidad de adecuar las estructuras organizativas de los estados locales para que respondan al crecimiento y a la progresiva complejidad de las demandas latentes o manifiestas de la ciudadanía, a par de responder al reto que significa el cambio de contexto que impone la globalización.

Como fenómeno vinculado a las cuestiones de la gobernabilidad y a la implementación de políticas públicas, se plantea entonces la necesidad de un aparato estatal municipal estrechamente interpenetrado y conectado con el conjunto de las organizaciones que componen el sistema político local, con el objeto de que actúe en la fijación y ejecución de las políticas llevadas adelante por los gobiernos locales. En este contexto se genera la posibilidad de la conformación de redes institucionales y comunitarias como instrumentos para promover la vinculación entre los distintos sectores sociales, generar un ámbito de incertidumbre permanente y optimizar los procesos autogestivos y organizacionales.

Bajo esas condiciones se erigen como nuevas alternativas en el ámbito municipal mecanismos participativos –que aspiran al desarrollo local en un marco de mayor protagonismo de los diferentes actores sociales– tales como los de presupuesto participativo, gestión asociada, planificación estratégica de ciudades, establecimiento de redes de

servicios interactivos, gestión urbana participativa, entre otras prácticas cogestivas entre estado y sociedad.

Impulsar el estudio y análisis de estas novedosas formas de gestión de lo público, deja abierta la discusión sobre la viabilidad de una optimización de la gestión urbana desde la perspectiva de una creciente práctica cogestiva entre Estado y Sociedad.

En síntesis, este trabajo se propone reflexionar, de manera general y todavía exploratoria sobre estas nuevas modalidades de asociación entre el nivel estatal y los actores sociales en el ámbito de lo local.

### **Los municipios como redes de organizaciones**

Las organizaciones y actores que actúan en el medio local, generan relaciones que no pueden ser solamente abordadas desde la perspectiva politológica y sociológica general sino que, específicamente, nos introducen al campo del enfoque del análisis de redes y de la sociología de las organizaciones.

Desde una perspectiva politológica el tratamiento dado a la cuestión de la democracia local en regímenes ya consolidados en los años 70, o el carácter que el tema de los gobiernos locales adquirió en la transición en la democracia española (Borja y otros, 1987) proporcionó en esa etapa un conjunto de orientaciones teóricas y juegos de conceptos que, de manera bastante uniforme, delimitaron nuestro horizonte de interpretación.

Así, los enfoques difundidos atendieron más al resultado de esas experiencias que al proceso mismo que dio lugar a su producción. Las cristalizaciones institucionales generadas fueron tomadas como modelos de ingeniería estatal, sin reparar que, prácticamente en la totalidad de los casos, se trató del producto de procesos históricos largos y conflictivos, donde las formas de actuación de determinados actores institucionales, sociales y políticos, potenciaron lo local, lo ciudadano, las demandas de descentralización y participación de los vecinos.

La detección de información en las relaciones externas de los actores (organizaciones) a nivel local quedó circunscripta en muchos trabajos de investigación a la constatación de las diferencias y conflictos surgidos en los vínculos de los nuevos actores con sus interlocutores tradicionales: el estado y los partidos gobernantes.

En lo que compete al campo de la sociología de las organizaciones, las relaciones interorganizacionales son relativamente nuevas no objeto de estudio. Las unidades de análisis que fueron seleccionadas con ese fin parecería que no fueron suficientemente estudiadas por los científicos sociales y los especialistas en administración pública. En recientes trabajos muchos de ellos realizan sugerencias en cuanto a la conveniencia de seguir profundizando esa línea de estudio para una mayor comprensión de los fenómenos organizacionales.

Es por ello que el estudio del medio ambiente y de las relaciones interorganizacionales ha cobrado una fundamental importancia en los últimos años en los estudios sobre las organizaciones. En el ámbito local algunos investigadores han comenzado a conceptualizar a las comunidades urbanas como redes de organizaciones, o "agregados de organizaciones que aparecen, desaparecen, cambian, se fusionan y establecen relaciones entre sí y los esfuerzos investigativos se han centrado en la utilidad de este enfoque para investigar fenómenos sociológicos". (Hall, 1996)

En esa perspectiva genérica, el proceso de gestación y articulación inminente de las redes de relaciones interorganizacionales, en el que se insertan los municipios como sistemas abiertos, presenta un ámbito amplio para el análisis.

El establecimiento y consolidación de esta red de organizaciones en el ámbito de nuestros asentamientos urbanos permite visualizar, en una primera aproximación, la conformación de redes de intereses comunes entre actores que interactúan en el ámbito local con la característica de incluir al municipio como organización "central".

Si nos remitimos al concepto de sistemas, de esta caracterización se puede deducir que toda organización –en este caso el municipio entendido como órgano de gobierno– es un subsistema o parte de un sistema "abierto" mayor: la sociedad toda. Pero, se hace necesario perder de vista que ese espacio geográfico sistémico, en el que se inserta el municipio, es un ámbito de neto corte político, en el cual deberá resolver sus principales problemas, entre ellos la adaptación, integración, mantenimiento de normas y, principalmente, el establecimiento y consecución de sus objetivos.

Esto nos conduce directamente a tratar el tema del poder donde, en una disposición de organizaciones en red en un ejido municipal,

es aplicable la definición de Mintzberg (1992) quien sostiene que el mismo se define "simplemente como la capacidad de afectar (causar efecto en) el comportamiento de las organizaciones".

A su vez, en esta aproximación a los aspectos vinculados a la relación poder-organizaciones, los analistas de redes han establecido la noción de "centralidad" en el proceso de interacción y transacción entre organizaciones, tomando a aquellas que están en el centro de una red como las organizaciones que ostentan mayor poder. (Hall, 1996:255). Al respecto y acorde a sus atributos estratégicos o dimensión Evan (1984), al analizar una *constelación* de organizaciones, llama organización "focal" en su ámbito de acción a aquella que nos sirve de punto de referencia en base a los atributos mencionados.

Se puede observar así que, establecida una conformación reticular, en la que el órgano de gobierno municipal aparece en una posición de centralidad, o con la característica de organización focal con respecto a las demás organizaciones, resulta de interés heurístico indagar, aunque por su amplitud y complejidad este tema quedará pendiente para trabajos posteriores, cómo es que se gestan y se consolidan las configuraciones de poder a partir de los tipos de coalición que el mencionado Mintzberg establece: la *instrumental* donde la organización es un instrumento para llevar a cabo los deseos de algún poder externo a ella, la configuración *política*, donde predomina el conflicto y la *misionaria*, en la que todos los miembros que integran esta configuración aúnan sus esfuerzos en una misma dirección.<sup>2</sup>

Retomando la visión sistémica como enfoque para abordar el ámbito de nuestras comunidades urbanas, se puede visualizar a nuestros gobiernos locales como organizaciones focales que actúan interrelacionadamente con el resto de los diferentes actores locales en pos de un objetivo que usualmente todos declaman: el desarrollo local. Pero, dadas las diversas racionalidades de los otros agentes institucionales y sociales que se encuentran en el espacio local, "el perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida en que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales" (Arocena, 1995).

Esta exigencia de concertación entre los actores locales surge de la incapacidad demostrada, tanto por el sector público en su momento

como por el mecanismo de mercado más recientemente, para dar soluciones efectivas a la problemática que plantea el desarrollo local. Cabe aclarar que con este trabajo no se apunta al debilitamiento de la autoridad de nuestros gobiernos municipales, sino simplemente de aceptar el hecho que la complejidad y cambios crecientes obligan a distribuir la capacidad de toma de decisiones y administración de recursos para lograr una mayor eficiencia y eficacia. Por ello, el tenor de la relación entre el sector público y los agentes privados deberá sustentarse más en la búsqueda de acuerdos de complementación – en vez de los clásicos mecanismos de control– que permitan, no solo formular y priorizar planes de acción, sino controlar su ejecución y administración.

Este fortalecimiento de las relaciones de concertación, es decir, de la capacidad de establecer acuerdos, alianzas y/o consensos que sumen esfuerzos y recursos de las distintas organizaciones que componen la *constelación* municipal (sin dejar de tener en cuenta la poca factibilidad de que llegue al nivel de cohesión de una configuración de organización *misionaria* debido al ámbito político en el que nos encontramos), permite sostener que la mejor estrategia de desarrollo local es la que involucra a la mayor cantidad de actores con el objeto de compartir ideas, servicios y recursos materiales en el marco de instancias participativas que coordinen y articulen las acciones.<sup>3</sup>

A esta altura de nuestro trabajo cabe realizar algunas precisiones sobre los agentes de desarrollo en un régimen de democracia participativa. Con respecto al desarrollo local nos parece importante rescatar que, de acuerdo a los enfoques de desarrollo “endógeno, es prioritaria la articulación entre los agentes de desarrollo de la propia localidad y/o región en torno a un proyecto estratégico para la misma”, Teniendo como base esa concepción, “se interpretan como agentes de desarrollo local/regional no solo a los empresarios de la zona y sus organizaciones sino también a las instituciones que agrupan a trabajadores como intelectuales, las de carácter científico y las culturales, así como a los partidos políticos, establecimientos educativos y de investigación, cooperativas, ONGs, asociaciones vecinales, etc.” (Tecco, 1997:112)

En cuanto a la democracia participativa, estaría fundada en “el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las co-

## REDES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO LOCAL

munidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas sin requerir necesariamente de la representación partidista, gremial, clientelística o de las vías de hecho cívicas o armadas” (Restrepo Botero, 1997:129).

Vemos entonces que, ante las demandas que pretenden que los gobiernos locales sean promotores del desarrollo, generadores de empleo y que, en simultáneo, satisfagan las necesidades sociales entre otras funciones a desempeñar en un régimen de democracia participativa, se nos remite a una introspección local en el sentido de desentrañar las relaciones que impiden, dificultan o bien actúan como catalizadores de cambio en la comunidad. Por lo tanto el propósito de hacer explícita la red de relaciones interorganizacionales que operan en el ámbito local surge como una perspectiva de análisis de una temática que deja planteada, entre otros, los siguientes interrogantes:

- ¿De qué manera y con qué mecanismos los gobiernos municipales articularán los heterogéneos intereses del ámbito local?
- ¿Cómo implementarán nuevas y más eficaces formas de gestión y de relación con la sociedad?

A su vez, en esta profundización de la discusión acerca de la reformulación de las funciones de los municipios:

- ¿Qué factores son los que condicionan o determinan para que los gobiernos municipales se erijan en organizaciones focales dentro de la red de organizaciones locales en un papel similar al “director de orquesta”, articulando las diferentes racionalidades de los diversos actores locales o, por el contrario, se reduzcan a conformarse como un integrante más de sistemas “débilmente acoplados”?

### **Aparición y consolidación de las nuevas formas de gestión en el espacio de lo “público”.**

A fines de la década del 90 ya era posible afirmar que estaban consolidados los cambios a los que estuvo expuesto el Estado en esa última parte del siglo. El “ajuste” según Touraine (1995) fue mucho

## REDES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO LOCAL

más que la subordinación de las economías nacionales al poder financiero internacional; consistió en el reemplazo de un sistema de regulación por otro, basado en el mercado y ya no en una voluntad política. En ese aspecto Petrella<sup>5</sup> destacaba que “el nuevo discurso” pretende consolidar a “la sociedad de mercado (no ya sólo la economía de mercado)” como “la forma natural de organización y regulación de la ciudadanía” avanzando hacia una “deconstrucción total de lo político”.

Vemos así que la pérdida de poder regulador por parte de los Estados nacionales y el hecho de que gran parte de sus funciones, con sus consiguientes prestaciones –obviamente con sus conflictos–, fueron derivados a las provincias y de éstas pasaron a los municipios, provocando que éstos se hayan visto en la obligación de enfrentar, tanto a los desafíos del crecimiento, como a las progresivas demandas que les plantea la sociedad.

Todo ello bajo la hegemonía de un modelo cultural en el que impera un fuerte individualismo competitivo en el que los individuos compiten por recursos escasos esperando ya muy poco por parte del Estado. Pero, entre los pliegues de esa realidad descrita e inclusive desde el ámbito privado, donde reina la competencia más descarnada, se comienza a hablar de “alianzas estratégicas”, aparecen términos como “*co-opetition*” (Branderburger y Nalebuff, 1997) diseño de organizaciones en red<sup>6</sup> y se sugieren acciones tales como las de “construcción de redes para intercambio de información y ayuda mutua”. (Gestión, 1998).

Coincidentemente, en los dominios de la administración pública, aparecen o reaparecen con renovada fuerza, propuestas como las de efectuar el “presupuesto participativo” o las de elaborar una planificación estratégica en un marco de participación no declamada sino real, cobrando vigencia en ese contexto terminologías tales como las de “gestión asociada” (Poggiese y Redín 1997) prácticas cogestivas entre estado y sociedad, establecimiento de redes de servicios interactivos y gestión urbana participativa, entre otras.

Coetáneamente, en muchas comunidades urbanas, ha comenzado “un naciente sentido de localidad y una forma de comunitarismo no ligada a las movilizaciones y partidos políticos sino a una constitución de certezas en redes primarias y en nuevos tipos de problemáticas” (García Delgado, 1994).



## REDES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO LOCAL

Sobre esta nueva realidad se desarrolla el planteo de la conformación de redes institucionales y comunitarias, con el propósito de que actúen como elementos instrumentales en la articulación de los heterogéneos intereses de los diferentes actores que interaccionan en el espacio público local. Vemos entonces que el enfoque de redes (Díaz y Parmigiani, 1997) surge como un nivel de análisis que intenta abordar la compleja realidad que nos presenta el entramado de instituciones sociopolíticas que conforman la sociedad civil en un "*sentido amplio*". (Dabas 1997; 447-448).

Pero, en base al escenario que planteábamos en el comienzo de este punto, se pretende y se exige que sean los municipios los que aseguren la reproducción del equilibrio dinámico del conjunto del sistema social, mediante el mantenimiento y/o creación de las condiciones básicas de infraestructura que garanticen un mínimo de bienestar general. Esas pretensiones y exigencias van de la mano con el avance de la afirmación que sostiene que el Estado como aparato de gobierno de nuestros municipios, puede llevar a cabo su función de conducción del sistema político y social con eficacia y cierto grado de eficiencia, si actúa mancomunadamente con las demás organizaciones extraestatales.

Estas últimas entonces, deberán convertirse en actores protagónicos en la actualización e implementación de los objetivos estatales ya que, "cuanto más densa sea la trama de las redes sociales, cuanto más articuladas están, la sociedad tendrá mayor capacidad para respetar las diferencias, para acceder al reconocimiento mutuo, para desplegar la solidaridad y para evitar la acumulación disruptiva de problemas. Es, por lo tanto, estratégica para democratizar la sociedad y estabilizar la convivencia" (Martínez Nogueira, 1995).

### **Potenciar las organizaciones locales**

Potenciar las organizaciones locales implica en primer término fortalecer a la administración pública municipal para el desempeño de sus funciones específicas. Fortalecer al municipio es ampliar las posibilidades de que en la órbita de su accionar se desarrolle e incentive un proceso de expansión de la participación ciudadana que permita una redefinición de la frontera entre lo público y lo privado (Bernardis, 1996).

## REDES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO LOCAL

En segundo término –aprovechando las condiciones que brindarían los sectores públicos locales–, el que tenga lugar esa expansión de la participación, requiere organizaciones locales con la predisposición de adquirir capacidades de diversa índole tales como las de aprendizaje continuo, que implica el análisis, reflexión y sistematización de las prácticas propias, de cuestionar las estrategias adoptadas, de estar abiertas al diálogo para la toma de decisiones y, fundamentalmente, capacidades de gerenciamiento en un marco de apertura que permita la convivencia interorganizacional.

En vista de lo citado precedentemente, se hace necesario un cambio de actitud de los integrantes/miembros de las organizaciones locales para la transformación de las mismas en instrumentos fundamentales de cambio.

Ello nos remite a la importancia que tiene la educación cívica para el desarrollo y la participación, reafirmando la correlativa incidencia positiva de las reservas de capital social (Putnam, 1994) sobre el desarrollo local.

Dicha transformación se concretará en forma distinta en cada municipio, en función de su propia historia, de su tradición de trabajo en y entre sus organizaciones intermedias, del sistema partidario imperante y, de manera determinante por el “estilo de gestión” (Arroyo 1997:323-327) de los gobiernos locales.

Esa capacidad de construcción conjunta, desde una faz arquitectónica de la política que supere lo puramente agonial, implica la generación de una “visión” (Senge, 1992) o imagen objetivo por parte de los diferentes actores locales que impulse la acción hacia el logro de sus fines compartidos, alcanzables y concretos.

Pero las visiones compartidas, según el mencionado autor, tardan en aparecer. Esta tardanza o demora, es factible que se dé en mayor medida en un ámbito político que, como ya se ha visto, está integrado por organizaciones con diferentes racionalidades, principalmente en lo que hace a la determinación de sus objetivos y, consecuentemente, en el accionar para la obtención de los mismos.

Paralelamente, desde el abordaje organizacional se sostiene que la “la red debe ser cultivada. Esto suele llevar muchos años, y sus posibilidades de éxito dependen en gran medida de la gente que la integra, junto con una compleja colección de relaciones interpersonales (e interorganizacionales para el caso que abordamos) a lo largo del tiempo”. (Nadler, 1994:64)

Teniendo en cuenta que el grado de organización – o de predisposición a la organización – de los distintos actores locales ha demostrado ser un factor esencial para impulsar el desarrollo local (Arnoletto y Beltrán, 1997), se puede llegar a afirmar que la conformación reticular de las organizaciones locales, bajo la *tensión creativa* que implica una visión en conjunto, las convertiría en actores positivos del desarrollo. Por ello es que el fortalecimiento de las organizaciones locales es un elemento crítico para profundizar los procesos de cambio en los municipios.

Actualmente se puede constatar un progresivo cambio de metodología, lenguaje y estilo de trabajo en el sector público local de las comunidades más dinámicas. En ellas, los municipios modernos se han transformado en pequeños gobiernos que facilitan el desarrollo local integral de sus comunidades, en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles institucionales.<sup>7</sup>

La estructuración en red de las organizaciones de la sociedad civil les permitirá a éstas convertirse en interlocutores válidos en el contexto local, sus iniciativas y acciones se robustecerán, adquiriendo un rol protagónico en la toma de decisiones. Cabe destacar entonces, que el fortalecimiento de la totalidad de las organizaciones locales, mediante la utilización plena de sus capacidades para que logren cimentar un sólido entramado interorganizacional, se torna en un elemento crítico para profundizar la democracia y hacer frente al conjunto de tendencias actuales como el aumento de la complejidad, cambios tecnológicos constantes, competencia acrecentada y una ampliación y profundización de la globalización económica y cultural.

### **Reflexiones finales**

Como ya se ha expuesto, mediante este trabajo nos hemos propuesto profundizar en alguna medida el estudio sobre las nuevas formas de gestión de lo público en el ámbito local.

El material bibliográfico relevado y las entrevistas realizadas con funcionarios y técnicos que se encuentran desempeñando tareas vinculadas al desarrollo de estas formas novedosas de relación entre estado y sociedad, en el plano de gestión de lo público, nos permite desarrollar las siguientes reflexiones finales.

## REDES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO PÚBLICO LOCAL

La potencialidad que presentan el análisis organizacional, como matriz disciplinaria que incluye el campo de las relaciones interorganizacionales, y el enfoque del análisis de redes, permitirá realizar un efectivo abordaje en el estudio de nuestras comunidades urbanas desde una perspectiva que las muestra como nuevos espacios de rearticulación entre el estado y los actores sociales para la gestión de lo público.

En dichos espacios se visualizan perspectivas favorables para la gestación de condiciones adecuadas que hagan viable la puesta en marcha de nuevas modalidades de asociación entre los niveles estatales y los diferentes actores de la sociedad civil.

En ese contexto, la función central de los gobiernos locales sería la creación de un ambiente propicio para la adecuada canalización de las energías de todos los agentes sociales en su espacio geográfico, en vistas de que en la actualidad las propuestas pasan por que el sector estatal, antes que productor-gestor del desarrollo integral, se convierta en un "director de orquesta"; en un Estado que regule, que facilite y que impulse la creación de un ambiente favorable en lo económico, social y político para un oportuno protagonismo de los diferentes actores sociales.

Un comportamiento *integrativo*, tanto por parte de los gobiernos municipales como de las distintas organizaciones de la sociedad civil, -que no destruiría las singularidades de las diferentes organizaciones-, redundaría en un crecimiento de los recursos y funciones que se relacionan con la "*cohesión social*", implicando un aumento de la autonomía o autodeterminación de las comunidades locales.

En un ámbito donde las relaciones sociales se dan cada vez en mayor medida a través de organizaciones complejas o en el interior de ellas y donde se encuentra legitimada la intervención del estado para responder a las más diversas demandas sociales, los gobiernos locales serían -al menos potencialmente- una instancia estatal capaz de movilizar recursos económicos, sociales y políticos dada su situación de "centralidad" o condición de organización "focal" en la estructura reticular local.

Por ello, el estudio de las redes sociales surge como un nivel de análisis posible de una realidad donde la política se juega en un "espacio público" (Tassin, 1998) en el cual aparece como una alternativa viable, llevar adelante la gestión de lo urbano desde la perspectiva de una práctica cogestiva entre Estado y Sociedad.

Abordándolos como subsistemas integrantes a su vez de un sistema político superior (provincial y nacional) que los contenga y los integre holísticamente, nuestros municipios están en condiciones de presentarse como espacios aptos para instrumentar medidas que persigan la eficacia administrativa del aparato estatal, a la par de fortalecer y consolidar a la sociedad civil,.

### Referencias bibliográficas

- "ANGUSTIA TECNOLÓGICA". Revista Gestión. Vol. 3. N° 3. Mayo - Junio 1998.
- ARNOLETTO, E. y BELTRAN, E. "Gestión Pública y Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal". En GARCIA DELGADO, D. (Comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina". Oficina de Publicaciones del C.B.C. - U.B.A. Buenos Aires 1997.
- AROCENA, José. "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Coedición CIAEH, Universidad Católica del Uruguay y Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1995.
- ARROYO, Daniel. "Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina" en GARCIA DELGADO, D. (Comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local". Ofic. De Publicaciones del C.B.C. Universidad de Buenos Aires. Bs. As., 1997.
- BENNARDIS, Adrián. "Participación ciudadana en el gobierno municipal" en Blutman, Gustavo (Comp.) "Investigaciones sobre municipio y sociedad". Oficina de Publicaciones del C.B.C. Universidad de Buenos Aires. Bs. As. 1996.
- BORJA J. y otros. "Organización y descentralización municipal". Eudeba. Buenos Aires, 1987.
- BRANDERBURGER, A y NALEBUFF, B. En Gestión Book Summary. Gestión /Buenos Aires Review S.A. Diciembre de 1997.
- DABAS, Elina. "Red de redes". Edit. Paidós. Buenos Aires, 1995.
- DÍAZ, M y PARMIGIANI, M. "Redes de influencia política, poder y desarrollo local" en GARCIA DELGADO, D. (Comp.). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina". Oficina de Publicaciones del C.B.C. - U.B.A., FLACSO y Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires 1997.

- /AN, William M. "La órbita de la organización: hacia una teoría de las relaciones interorganizacionales".
- ndación GRUPO SOPHIA. "Hacia un nuevo sector público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina". Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires, 1997.
- ARCIA DELGADO, Daniel (Comp.) "Los Actores Sociopolíticos Frente al Cambio "Una perspectiva desde América Latina", Módulo VI Cultura política. Ed. Fundación Universidad a Distancia Hernandarias. Buenos Aires, 1994.
- ALL, Richard H. "Organizaciones - Estructuras, Procesos y Resultados". Prentice Hall Hispanoamerican S.A. 6ta. Edición. México 1996.
- IARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. "Redes sociales. Más allá del individualismo y del comunitarismo" en "Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil". Dabas y Najmanovich, compiladores. Paidós. Buenos Aires, 1995.
- IINTZBERG, Henry. "El poder en la organización". Edit. Ariel, S.A. Barcelona. Abril de 1992.
- ADLER D. A. y otros. "Arquitectura organizativa. El diseño de la organización cambiante". Ediciones Granica S.A. Barcelona, 1994.
- UTNAM, Robert. "Para hacer que la democracia funcione". Editorial Galac. Caracas, 1994.
- OGGIESE H. y REDÍN, M.E. "La Región Oeste de la ciudad de Buenos Aires". Serie Documentos e Informes de Investigación N° 220. FLACSO. Buenos Aires, noviembre de 1997.
- ESTREPO BOTERO, Darío. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano". Revista del CLAD N° 7. Caracas, enero de 1997.
- ENGE, Peter M. "La quinta disciplina". Ediciones Granica S.A. Barcelona, 1992.
- ASSIN, Etienne. "Filosofía y política a fin de siglo". Diario Clarín. Buenos Aires, 5/7/1998.
- OURAINE, Alain. "El talón de aquiles de las democracias". Diario Clarín. Buenos Aires . 1995.
- VEICK, Karl. "Educational organizations as loosely coupled systems" en Administrative Science Quarterly. March 1976 - Vol. 21.

## Notas

\*Licenciado y Profesor Superior en Ciencias Políticas (U.C.A), Magister Scientiae en Administración Pública (U.B.A.) y Docente de la Universidad Católica de Santa Fe. E-mail: ekinen@fich1.unl.edu.ar

1. "Cualquier organización humana es un sistema abierto. Es abierto en razón de su absoluta dependencia para el contexto en el que reside". BURKE, W. Warner. "Organization Development: Principles and practices". Little, Brown & Company, Boston 1982. (Chapter 4. The Organization as a System, Organization as Open Systems, pág. 64).

Ver también PFTIT, Francois. "Psicosociología de las Organizaciones". Editorial Herder. Barcelona, 1984. Cap. I, Punto 2: "La organización y su entorno: un sistema abierto".

2. Para ampliar este tema ver Mintzberg, Henry. "El Poder en la Organización". Editorial Ariel. Barcelona, 1992.

3. Sobre estos aspectos es interesante analizar el aporte que realiza Hervé Serieux, especialmente en los capítulos 9 y 11 de su obra "El big-bang de las organizaciones". Edic. Granica. Barcelona, 1994.

4. WEICK, Karl. "Educational organizations as loosely coupled systems" en Administrative Science Quarterly. March 1976 – Vol. 21.

5. Petrella, Riccardo. "La desposesión del Estado" en Le Monde Diplomatique. Año 1, Nº 2. Buenos Aires. Agosto de 1999.

6. Ver Cap. 1 "De las burocracias mecánicas a las redes de organizaciones: un viaje arquitectónico" en "Arquitectura Organizativa" de Nadler, Gerstein y otros. Edic. Granica S.A. Barcelona, 1994.

7. Para una ampliación de este tema ver "Hacia un nuevo sector público. Experiencias Exitosas de Gestión en Argentina". Publicación de la Fundación GRUPO SOPHÍA. Buenos Aires, 1997.

## **El servicio civil en las constituciones latinoamericanas**

por Nora Patricia Vignolo\*

El presente trabajo tiene por objeto relevar las disposiciones de las constituciones de las naciones latinoamericanas referidas al servicio civil, entendido este como el cuerpo de funcionarios y empleados que prestan servicios en el ámbito de las organizaciones públicas de los estados, a fin de posibilitar el análisis desde el punto de vista de la introducción a la problemática del empleo público como política de Estado.

Las raíces más profundas de las modernas burocracias se encuentran en el Imperio Chino casi dos mil años antes de Cristo. Es allí donde aparecen los primeros antecedentes de procesos de selección basados en exámenes orales (recordemos que en ese tiempo no existía el papel) como requisito no sólo para el ingreso a los cuadros imperiales, sino también para permanecer en ellos, a través de reválidas efectuadas cada trienio.

Cabe destacar que una de las razones por las que se considera que el Imperio Chino perduró más que el Romano se encontraría en que el ideal burocrático de China, institucionalizado mediante los exámenes del servicio civil diseñados para producir hombres que en los aspectos educativo y moral se hallasen entrenados en los clásicos y en el buen gobierno, proveyó clases dirigentes con una cohesión más fuerte que las que condujeron el Imperio Romano con su ideal de reglas impuestas a través de leyes impersonales.

Con el propósito señalado han sido evaluadas las cartas fundacionales de veintidós países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de México, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

Con el fin de facilitar la lectura del trabajo recordamos que la organización política de los países seleccionados es federal en cuatro de ellos: Argentina, Brasil, México y Venezuela, mientras que en los restantes es unitaria, razón por la que en algunos casos se verán disposiciones referidas a los distintos niveles de la organización administrativa.



### **República Argentina**

Estabilidad:

La Constitución Argentina marca dos grandes lineamientos con relación a la función pública, uno relativo a un derecho de los funcionarios públicos a la estabilidad como expresión de los derechos sociales corporados en la reforma del año 1957 y otro que orienta el acceso empleo.

Ingreso:

Su artículo 16 establece a la idoneidad como único requisito para admisibilidad en los cargos públicos.

### **Colombia**

Su Título IV está dedicado a los "funcionarios públicos" donde prevé que una ley especial establecerá el estatuto sobre la base del principio fundamental de que son servidores exclusivos de los intereses de la comunidad y no de la parcialidad o de partido político alguno.

Estatuto:

Dicho régimen deberá contemplar los derechos y deberes y contendrá las disposiciones relativas a la carrera administrativa asegurando la continuidad y la eficacia de la función pública.

Declaración Patrimonial:

Se establece la obligación de todo funcionario público civil, militar o eclesiástico de declarar sus bienes o rentas, antes de tomar posesión del cargo, la que será controlada de acuerdo con la ley.

### **República Federativa de Brasil**

Trata lo atinente al servicio civil en su Capítulo VII de la Administración Pública, Sección I, Disposiciones Generales.

En la Sección Segunda se contempla lo atinente a los funcionarios públicos civiles previendo un régimen jurídico único para la Unión, los

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Estados, el Distrito federal y los Municipios y una carrera para los funcionarios de la administración directa, de los organismos autónomos y de las fundaciones públicas.

La Administración Pública obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad y a los restantes siguientes:

### Ingreso:

Los cargos, empleos y funciones públicas son accesibles a los brasileños que reúnan los requisitos establecidos en la ley.

### Concursos:

La investidura en empleo o cargo público depende de la superación previa de pruebas y títulos en concurso público, salvo las nominaciones para cargos en comisión o declarados en la ley de libre nominación y separación.

El plazo de validez del concurso público será de hasta dos años prorrogable una vez por igual periodo.

Durante el plazo improrrogable establecido en la convocatoria el aprobado en concurso público será convocado con prioridad sobre los nuevos aprobados para asumir el cargo o empleo en la carrera.

### Cargos de confianza:

Los cargos en comisión y las funciones de confianza serán ejercidos preferencialmente por funcionarios ocupantes de cargos de carrera técnica o profesional en las condiciones que fije la ley.

### Contratos:

La ley establecerá los supuestos de contratación por tiempo determinado para atender las necesidades temporales de excepcional interés público.

### Estabilidad:

Consagra el derecho a la estabilidad propia en el empleo público, después de dos años de ejercicio efectivo y previo nombramiento por concurso público. El cargo sólo se pierde en virtud de sentencia judicial firme o mediante expediente administrativo en el que le sea asegurada amplia defensa.

Si el desplazamiento fue ilegítimo declarado así por sentencia ju-

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

cial, será reintegrado y el ocupante de la plaza reconocido al cargo origen, sin derecho a indemnización, será utilizado en otro cargo puesto en disponibilidad hasta una adecuada utilización en otro cargo.

### Derecho de asociación:

Está garantizado al funcionario civil el derecho a libre asociación sindical.

### Derecho de huelga

El derecho de huelga será ejercido con los límites legales.

### Personas con discapacidad:

La ley reservará un porcentaje de los cargos para las personas portadoras de deficiencias y definirá los criterios de su admisión.

### Remuneración:

La revisión de las remuneraciones de los funcionarios públicos civiles y militares, se hará siempre en la misma fecha.

La ley fijará el límite máximo y la relación de valores entre la mayor y menor remuneración de los funcionarios públicos, observando como límites máximos en el ámbito de los respectivos poderes, los valores percibidos como remuneración, en especie y por cualquier título, por los miembros del Congreso Nacional, Ministros de Estado y Ministro del supremo Tribunal Federal y sus correspondientes en los estados, en el Distrito federal y en los territorios, en los Municipios, los valores percibidos como remuneración en especie por el prefecto.

Los salarios de los cargos del Poder Legislativo y el poder Judicial no podrán ser superiores a los pagados por el Poder Ejecutivo.

Está prohibida la equiparación de salarios a efecto de remuneración del personal de los servicios públicos.

Los incrementos pecuniarios percibidos por los servidores públicos no serán computados ni acumulados, a los fines de concesión de incrementos ulteriores bajo el mismo título o idéntico fundamento.

Los salarios de los funcionarios civiles y militares son irreductibles.

La ley asegurará la igualdad de salario para los cargos de atribuciones iguales o semejantes del mismo Poder o entre, funcionarios

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, salvando las ventajas de carácter individual y las relativas a la naturaleza y lugar de trabajo.

### Prohibiciones e incompatibilidades:

Está prohibida la acumulación de cargos públicos remunerados excepto en los siguientes casos y siempre que hubiese compatibilidad de horarios:

- a) dos cargos de profesor
- b) un cargo de profesor con otro técnico o científico
- c) dos cargos privativos de médico

La prohibición de acumular abarca organismos autónomos, empresas públicas, sociedades de economía mixta y fundaciones mantenidas por el poder público.

### Responsabilidad

Los actos de improbidad administrativa comportarán la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de los bienes y el resarcimiento al erario, en la graduación prevista en la ley sin perjuicio de la acción penal.

## Colombia

Dentro del Título "de la organización del Estado", el "Capítulo 2" se refiere a la "estructura del Estado" y el 2 a la "función pública.", artículos 122 a 131.

Define a los servidores públicos como los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, quienes están al servicio de la comunidad.

### Ingreso:

Todo ciudadano tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos salvo los colombianos por nacimiento y por adopción que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y los casos en los cuales han de aplicarse.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Serán nombrados por concurso público, salvo aquellos que la Constitución o la ley determinen otro procedimiento.

El ingreso a los cargos de carrera y su ascenso, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

En ningún caso la filiación política podrá determinar el nombramiento para un empleo de carrera su ascenso o remoción.

### Participación de la mujer:

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

### Estabilidad:

Dentro de los derechos sociales económicos y culturales, en el artículo 53, fija la estabilidad en el empleo dentro de los principios mínimos fundamentales de los trabajadores.

### Carrera:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, excepto los de elección popular, los de libre nombramiento remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

### Previsión presupuestaria

Determina que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o en reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la planta respectiva y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

### Declaración patrimonial:

Los servidores públicos antes de asumir su cargo deben prestar juramento de cumplir y defender la constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Asimismo, establece la obligación de declarar bajo juramento sus bienes y sus rentas, antes de asumir, durante y al momento del cese.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Inhabilitación:

El servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado queda inhabilitado para el desempeño de funciones publicas.

### Responsabilidad:

La ley determinará su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva.

### Retiro:

Como causales de retiro establece la calificación insatisfactoria.

### Prohibiciones e incompatibilidades:

Los funcionarios no pueden nombrar a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, primero civil o con quien este ligado por matrimonio o unión permanente.

Tampoco pueden designar a personas ligadas por los mismos lazos con quienes intervienen en la designación, a excepción de los nombramientos que se derivan de la aplicación de las normas sobre ingreso y promoción por méritos.

Como principio general, establece la inhibición de celebrar por sí o por interpósita persona, contrato alguno con entidades públicas o personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

Los empleados del Estado que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, tienen prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

En los restantes casos no contemplados en el párrafo precedente, la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos o respaldar una causa o campaña política, constituye causal de mala conducta.

Con relación a las incompatibilidades contempla la de desempeñar simultáneamente más de un empleo publico y la de recibir más de una asignación que provenga del tesoro o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo autorización legal.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

No pueden aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos in previa autorización del gobierno.

Órgano rector:

Crea una Comisión Nacional del Servicio Civil que tiene a su cargo a responsabilidad en la administración y vigilancia de las carreras, a excepción de las que tengan carácter especial según la ley.

### **República de Costa Rica**

En su Título XV regula lo atinente al servicio civil, en tal sentido fija que un estatuto regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Ingreso y Estabilidad:

Los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, consagra de este modo un sistema de estabilidad propia, a excepción de los originados en la reducción forzosa de servicios ya sea por falta de fondos o para una mejor organización de los mismos.

Declaración patrimonial:

Los funcionarios que manejan fondos públicos están obligados a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley.

### **Cuba**

Ingreso:

En el Capítulo VI "Igualdad", el Estado consagra el derecho conquistado por la revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional, o cualquiera otra lesiva a la dignidad humana, tienen acceso según méritos y capa-

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

ciudades, a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y administración de servicios.

### Carrera:

Ascienden a todas las jerarquías de las fuerzas armadas revolucionarias y de la seguridad y orden interior, según méritos y capacidades.

### Remuneración:

Perciben igual salario por trabajo igual, en todos los casos.

## **República de Chile**

### Ingreso y Carrera:

En el capítulo III, de los *Derechos y Deberes Constitucionales* se establece la admisión a todos los empleos o funciones públicas, sin otro requisito que los establecidos en la constitución y en las leyes.

Dentro del capítulo IV dedicado al Gobierno, subtítulo Bases Generales de la Administración del Estado, prevé que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, a la vez que asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

### Responsabilidad:

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiese causado el daño.

### Derecho de Huelga:

No podrán declararse en huelga los funcionarios del estado ni de los gobiernos municipales.

### Sanciones:

Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcio-



## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

nado ventajas a sus familiares, amigos, asociados, allegados, o relacionados. Nadie podrá ser penado por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro.

### **República Dominicana**

En su título XII : "Disposiciones Generales", el artículo 102 se refiere a la responsabilidad penal, y determina que será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel que para su provecho personal sustraiga fondos públicos o que, prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas,

Responsabilidad:

Ningún funcionario está obligado cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de delitos.

Si en ejercicio de su cargo infringe la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsable junto con el Estado y el organismo estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que estos puedan ejercitar contra el servidor responsable en los casos de culpa y dolo.

La responsabilidad civil no excluye la administrativa y penal contra el infractor.

### **República de Ecuador**

En el Título V "del Régimen Administrativo", Sección IV "de las Entidades del Sector Público", establece que las relaciones entre las diferentes dependencias y organismos del Estado y las personas jurídicas creadas para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la Administración Pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el código de trabajo.

Las personas que ejercen funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, así como las personas jurídicas creadas por ley para la prestación de servicios públi-

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

cos o de actividades económicas están sujetas a las normas que regulan la Administración Pública.

### Responsabilidad :

En el Título II “de los Derechos, Deberes y Garantías”, Sección I “de los Derechos de las Personas”, se incluye una cláusula según la cual, el Estado y demás entidades del sector público están obligadas a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irrogaren como consecuencia de los actos de los funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos.

Estos organismos o entidades tendrán en dicho supuesto derecho a repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios.

La responsabilidad penal será establecida por los jueces competentes.

## **República de El Salvador**

La regulación deriva del Título VII Régimen Administrativo, Capítulo I, Servicio Civil.

Consagra que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada y que no pueden prevalerse de sus cargos para hacer política partidista, bajo apercibimiento de ser sancionados por la ley.

### Carrera:

Con relación a la carrera administrativa, ésta se regulará por ley estableciendo especialmente las condiciones de ingreso, las promociones y ascensos sobre la base del mérito y la aptitud, los traslados suspensiones y cesantías, los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten.

Los funcionarios que no están comprendidos en la carrera administrativa son los siguientes:

- Ministros y Viceministros de Estado.
- El Fiscal general de la República.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

- El Procurador General de la República.
- Secretarios de la Presidencia de la República.
- Embajadores.
- Directores Generales.
- Gobernadores Departamentales.
- Secretarios particulares de dichos funcionarios.

### Estabilidad:

Se garantiza la estabilidad en el cargo.

### Jubilación:

Una ley especial regulará lo atinente al retiro y jubilación de los empleados públicos y municipales la cual fijara los porcentajes de jubilación a que estos tendrán derecho de acuerdo a los años de prestación de servicios y a los salarios devengados. Su monto estará exento de toda tasa o impuesto fiscal y municipal.

### Derecho de huelga:

Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.

Sólo en caso de emergencia nacional procederá la militarización de los servicios públicos civiles.

## República de Guatemala

En el Capítulo II "de los Derechos Sociales", Sección Novena, se refiere a "Los Trabajadores del Estado".

Establece que están al servicio de la Administración Pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna.

### Estatuto:

Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas se rigen por la ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que tengan normas propias.

El personal de entidades que realicen funciones económicas similares al sector privado, se regirán por las leyes laborales comunes.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Ingreso:

Sólo los guatemaltecos tienen el derecho a optar a cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en mérito, de capacidad, idoneidad y honradez.

### Estabilidad:

La garantía que establece es la denominada estabilidad impropia dado que en caso de despido por causa injustificada, los trabajadores percibirán una indemnización igual a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados hasta un máximo de diez salarios.

### Prohibiciones e incompatibilidades:

Está prohibido acumular más de un cargo público remunerado con excepción de quienes presten servicios en instituciones educacionales o asistenciales y siempre que haya compatibilidad en los horarios.

### Jubilación:

Cuando un trabajador del Estado goza de una jubilación y se reincorpora a un cargo público, dicho beneficio cesa de inmediato y se recupera al finalizar sus funciones.

Los jubilados estatales tienen derecho a la asistencia gratuita de los servicios médicos que otorga el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

### Derecho de Asociación:

Las asociaciones, agrupaciones y los sindicatos que nuclean a los servidores públicos no pueden participar en actividades de política partidista.

### Responsabilidad y prescripción:

En el Título II, "de Derechos Humanos", Capítulo I, se establece una sanción especial para los funcionarios del servicio penitenciario y de institutos de menores, que den o ejecuten ordenes contra lo dispuesto en este título de la Constitución Nacional. En este caso, además de las sanciones que le imponga la ley, serán destituidos inmediatamente sus cargos e inhabilitados para el desempeño de cualquier cargo o empleo público.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

El custodio que hiciere uso indebido de medios o armas contra un detenido o preso, será responsable conforme a la ley penal y el delito cometido en estas circunstancias es imprescriptible.

Derecho de huelga:

El derecho de huelga en ningún modo podrá afectar la prestación de los servicios públicos esenciales del Estado.

### **República de Haití**

El Título VIII se denomina: "De la Función Pública".

La Administración Pública es el instrumento para que el Estado concrete su misión y objetivos. Para garantizar su eficiencia ellos deben desempeñarse con honestidad y eficacia.

Los funcionarios y empleados están exclusivamente al servicio del Estado y tienen que observar estrictamente las normas de ética determinadas por la ley de la función pública.

Estatuto:

La ley reglamenta la función pública sobre la base de las aptitudes, del mérito y de la disciplina.

Estabilidad:

La ley garantiza la estabilidad en el empleo y las causales de pérdida que están específicamente previstas por la Constitución o por la ley.

Carrera:

La función pública es una carrera.

Los funcionarios de carrera no pertenecen a un servicio público determinado sino a la Función Pública que los pone a disposición de los diversos organismos estatales.

Los funcionarios políticos que no pertenecen a la carrera administrativa son los Ministros y Secretarios de Estado, Oficial del Ministerio Público, Delegado y Vice-Delegado, Embajador, Secretario Privado del Presidente de la república, Miembro del Gabinete de Ministros, Director General de Departamento Ministerial o de Organismo Autónomo, Miembros de Consejo de Administración.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Declaración Patrimonial:

Los funcionarios indicados por la ley tienen que declarar su patrimonio dentro de los treinta días de la asunción de sus cargos.

### Enriquecimiento ilícito:

La ley sanciona las infracciones contra el fisco y el enriquecimiento ilícito.

El enriquecimiento ilícito puede estar establecido por todos los medios de prueba, entre ellos, por presunción de una marcada desproporción entre los medios con que el funcionario contaba al entrar en funciones y los acumulados después de ocupar su cargo.

### Derecho de Asociación:

Los funcionarios y empleados públicos pueden asociarse para defender sus derechos en las condiciones previstas por las leyes.

## **República de Honduras**

### Ingreso:

En el Capítulo II referido "a los extranjeros", establece que sólo podrán ingresar a la función pública en la enseñanza de las ciencias y de las artes y prestar al Estado servicios de asesoramiento o técnicos cuando no haya hondureños que puedan desempeñar dichos empleos.

El Capítulo VIII se refiere al "Servicio Civil", entendiendo por tal al régimen que regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores fundamentado en principios de idoneidad, eficiencia, y honestidad.

### Carrera:

La administración de personal estará sometida a métodos científicos basados en el sistema de méritos.

El Estado protegerá a sus servidores dentro de la carrera administrativa.

### Ingreso y Estatuto:

Faculta a la ley a regular el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso, las promociones y ascensos sobre la base de méritos y

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

aptitudes, la garantía de permanencia, los traslados, suspensiones y garantías, los deberes y los recursos contra las resoluciones que afecten a dichos funcionarios.

### Prohibiciones e incompatibilidades:

Establece la *incompatibilidad en la acumulación de dos o más cargos públicos remunerados*, a excepción de la docencia y la prestación de servicios asistenciales de salud.

Ningún funcionario, empleado o trabajador público que perciba un sueldo regular, devengará dieta o bonificación por la prestación de un servicio en cumplimiento de sus funciones.

### Responsabilidad:

El Capítulo XIII trata la responsabilidad estableciendo que todo acto que ejecuten los servidores públicos fuera de la ley, es nulo e implica responsabilidad.

Los funcionarios públicos que tomen conocimiento de tales hechos deben ponerlos en conocimiento de la Autoridad competente.

### Enriquecimiento ilícito:

El enriquecimiento ilícito puede estar establecido mediante todos los medios de prueba, por presunciones de una marcada desproporción entre los medios adquiridos y los acumulados. En caso de delitos ocurridos con motivo o en ocasión de sus funciones la prescripción no comienza a ocurrir sino a partir de la cesación de sus funciones.

Es deber del Estado debatir los grandes lineamientos de la función pública.

### Prescripción:

La prescripción *no comienza a ocurrir sino a partir de la cesación de sus funciones*.

### Derecho de Asociación:

Los servidores públicos pueden asociarse para defender sus derechos en las condiciones previstas en la ley.

### **Estados Unidos Mexicanos**

Su título IV trata de "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Considera servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Ordena a la Constituciones de los Estados de la República a precisar en idénticos términos a los señalados en el párrafo primero el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

#### **Ingreso:**

La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

#### **Escalafón:**

Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se produzcan en función de los conocimientos, aptitudes, y antigüedad.

En igualdad de condiciones establece una prioridad de índole social, la promoción se otorgará a quien represente la única fuente de ingresos en su familia.

#### **Estabilidad:**

En caso de separación injustificada se abren dos alternativas a saber, la reinstalación en su trabajo o la percepción de la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas los trabajadores tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente o la indemnización de ley. Se ha adoptado un sistema de estabilidad propia a opción del personal dado que si este lo prefriere esta garantía se convierte en una indemnización.



## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Responsabilidad:

Serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Establece que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos recursos federales.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados según su competencia, expedirán las leyes de responsabilidad de los funcionarios públicos y las demás normas conducentes a sancionar a los responsables, de conformidad con las siguientes prevenciones:

a) Se impondrán mediante juicio político las sanciones de destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar funciones, cargos, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Estas alcanzan a:

- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
- Los Secretarios de Despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo
- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal
- El titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal
- El Procurador General de la República
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Los Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal
- Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas

b) La comisión de delitos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Enriquecimiento ilícito:

Establece que las leyes tipificarán el delito de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que durante su ejercicio, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas pertinentes.

Cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso respecto de las conductas descriptas.

### Régimen disciplinario y Sanciones:

Las leyes sobre responsabilidad administrativa determinarán las obligaciones de los empleados y funcionarios públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Consagra la autonomía de los procedimientos para la aplicación de las sanciones y el principio relativo a que no podrán imponerse dos veces por una misma conducta sanciones de la igual naturaleza.

Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos de la ley.

Además de las sanciones que contemplen las leyes, señala las de suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas las que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero estas no podrán exceder de tres veces los beneficios obtenidos o el monto de los daños y perjuicios causados.

### Prescripción:

La ley fijará los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones, si estos fuesen graves los plazos no serán inferiores a tres años.

En el Título VI, "del Trabajo y la Previsión Social" en lo atinente a "los Poderes de la Unión", "el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores", establece:

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Jornada laboral:

La jornada diaria máxima diurna y nocturna, será de ocho y siete horas, respectivamente, la excedentes serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la retribución fijada para el servicio ordinario. En ningún caso las horas extras podrán exceder de tres diarias ni de tres veces consecutivas.

Por cada seis días de trabajo disfrutarán de un día de descanso, cuando menos, con goce integro de salario.

### Vacaciones:

Gozarán de vacaciones que nunca serán menores a veinte días al año.

### Salarios:

Los salarios estarán fijados en la ley de presupuesto y durante su vigencia no pueden ser disminuidos. En ningún caso podrán ser inferiores al mínimo legal.

A trabajo igual correspondería igual salario con independencia del sexo del trabajador.

La ley fijara los descuentos, retenciones, deducciones y embargos que pueden pesar sobre los salarios.

### Capacitación:

Asigna al Estado la obligación de organizar Escuelas de Administración Pública

### Derecho de Asociación:

Tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, pueden hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que fije la ley, cuando se violen de manera sistemática los derechos consagrados en la constitución.

### Seguridad social y Jubilación:

Con relación a la seguridad social, cubrirá accidentes, enfermedades, maternidad, la jubilación, invalidez, vejez y muerte.

Las mujeres estarán protegidas durante el embarazo y en el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora, disfrutarán de asistencia médica, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Los familiares tendrán asistencia médica.

Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

Se les proporcionarán habitaciones baratas, en arrendamiento o venta conforme a los programas previamente aprobados. A dicho objeto el Estado organizará un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de posibilitar el otorgamiento de créditos suficientes.

Resolución de conflictos:

En lo que respecta a los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Banca Oficial:

Las previsiones hasta aquí descritas también alcanzan al personal de la banca oficial.

Cargos de confianza:

Con relación a los cargos de confianza determina que estarán establecidos por ley y gozarán de iguales medidas de protección al salario y de seguridad social.

### **Republica de Nicaragua**

Trata el tema el Título VIII destinado a "la Organización del Estado", Capítulo "Principios Generales".

Esta Constitución determina que la función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo.

Carrera:

Se establece la existencia de la carrera administrativa que será regulada por ley.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Declaración patrimonial:

Prescribe que todo funcionario debe rendir cuentas de sus bienes antes de asumir y después de entregar el cargo.

### Responsabilidad:

Todos los funcionarios de los cuatro poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral) elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales, así como escuchar y atender sus problemas y procurar resolverlos.

Fija el deber del desempeño eficaz y honesto de las funciones y la responsabilidad de sus actos y omisiones.

## **República de Panamá**

El Título XI trata lo atinente a "los Servidores Públicos."

Los define como a las personas nombradas temporalmente o permanentemente en cargos del órgano ejecutivo, legislativo y judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas y, en general, las que perciban remuneración del Estado.

### Ingreso:

Los empleados públicos serán de nacionalidad panameña, sin discriminación de raza, sexo, religión, creencia o militancia política.

Su nombramiento o remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad salvo lo que al respecto establezca la Constitución.

### Estabilidad:

Se rigen por el sistema de méritos y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

### Servicio civil obligatorio:

Establece un servicio civil obligatorio temporal a la comunidad, para los estudiantes y egresados de instituciones educativas antes de ejercer libremente su profesión u oficio.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Estatuto:

Sienta los principios básicos de la administración de personal los que deberán regularse por ley, entre ellos los deberes y derechos, los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones y traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones.

### Remuneración:

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicaran el máximo de sus capacidades y percibirán por ello una remuneración justa.

### Prohibiciones e incompatibilidades:

Con relación a las incompatibilidades establece la de percibir dos o más sueldos pagados por el Estado salvo los casos especiales que fije la ley, y de desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.

Tienen prohibido celebrar contratos con la entidad u organismo en el que trabajasen cuando este fuera lucrativo y de carácter ajeno al servicio que presta.

Los funcionarios inferiores a los magistrados y jueces están obligados a acatar y cumplir las disposiciones que dictan sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos.

### Declaración patrimonial:

Deben presentar al inicio y término de sus funciones una declaración jurada de estado patrimonial.

### Carrera:

Cuando se trate de nombramientos del régimen de carrera, estos se harán sobre la base del sistema de mérito.

Se instituyen las siguientes carreras conforme los principios del sistema de méritos que serán regulados por ley.

- Administrativa
- Judicial
- Docente
- Diplomática y Consular

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

- Sanitaria
- Militar
- Las otras que la ley determine.

Clasificador de puestos:

Las dependencias oficiales funcionarán sobre la base de un manual de procedimientos y otro de clasificación de puestos.

No se considera personal de carrera a:

- 1- Los servidores públicos cuyo nombramiento regula la constitución.
- 2- Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los empleados nombrados por tiempo determinado o por periodos fijos establecidos por la ley o los que sirvan cargos ad honorem.
- 3- El personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.
- 4- Los funcionarios con mando y jurisdicción que no están dentro de una carrera.
- 5- Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieren para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o instituciones autónomas o semiautónomas.
- 6- Los regulados por el código de trabajo.
- 7- Los Jefes de Misiones Diplomáticas.

### **Paraguay**

Capítulo VIII "del Trabajo", Sección II "de la Función Pública".

Ingreso:

Todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y cargos públicos que están al servicio del país.

Carrera:

La ley reglamentará las carreras en los cuales dichos empleados presten servicios las que, sin perjuicio de otras, son: la judicial, la docente,

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

la diplomática y la consular, la de investigación científica y tecnológica, el servicio civil, la militar y la policial.

### Estatuto:

Están alcanzados por los derechos laborales que tienen el resto de los habitantes.

### Declaración Jurada:

Están obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los quince días de tomar posesión del cargo y al cesar en funciones.

### Prohibiciones e incompatibilidades:

Establece la prohibición de percibir como funcionario o empleado público más de una remuneración o sueldo simultáneo, con excepción de los que provengan de la docencia.

### Responsabilidad:

Con relación a la responsabilidad, en los casos de transgresiones delictos o faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria del Estado, éste con derecho a repetir lo que llegase a abonar en tal concepto.

### Régimen jubilatorio:

Garantiza la actualización de los haberes en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad.

Dentro del sistema nacional de seguridad social la ley regulará el régimen jubilatorio de estos empleados, atendiendo a que los organismos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes, con control estatal.

## **Perú**

En el Título I, Capítulo IV regula a la Función Pública.

Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación.



## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio y en ese orden, los representantes al Congreso, Ministros de estado, Miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los Magistrados Supremos, el Fiscal de la Nación, y el Defensor del Pueblo, en igual categoría y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a la ley.

### Estatuto y escalafón:

Los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos, así como la carrera administrativa debe regularse por ley.

### Carrera:

No están comprendidos en la carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza.

No están comprendidos en la función pública los trabajadores de las sociedades del estado o de economía mixta.

### Prohibiciones, incompatibilidades:

Se establece la de ejercer más de un cargo o empleo público remunerado a excepción de la docencia.

### Declaración Patrimonial:

En lo atinente a la declaración de bienes y rentas se determina la obligatoriedad de la publicación periódica en el boletín oficial, de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios u otros servidores públicos que fije la ley, en razón de sus cargos.

Estos empleados deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de su cargo, durante y al cesar, las que deben publicarse en el Boletín Oficial.

### Enriquecimiento ilícito:

Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el poder Judicial.

### Responsabilidad:

Con relación a la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos impone a la ley su regulación, así como el plazo de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Prescripción:

En caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado el plazo de prescripción se duplica.

### Derechos de sindicación y huelga:

No alcanzan a los funcionarios del Estado con poder de decisión y a los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

### Juramento:

Todo funcionario público al tomar posesión de su cargo debe prestar la promesa de ser fiel a República, de cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes.

### Responsabilidad:

Ningún funcionario está obligado cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de delitos.

Si en ejercicio de su cargo infringe la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsable junto con el Estado y el organismo estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que estos puedan ejercitar contra el servidor responsable en los casos de culpa y dolo.

La responsabilidad civil no excluye la administrativa y penal contra el infractor.

La ley regulará la responsabilidad civil del Estado así como la civil solidaria, penal y Administrativa de los servidores públicos.

### Prescripción:

En cuanto a la prescripción de estas acciones de responsabilidad se producen en el término de diez años y la penal, en el doble del tiempo señalado por la ley penal.

En ambos casos su plazo comenzará a contarse a partir de que el empleado público cesó en el cargo en el que incurrió en responsabilidad.

Es imprescriptible si con motivo de una acción u omisión dolosa se causa la muerte de una persona.

### **Estado Libre Asociado de Puerto Rico**

En el artículo VI "Disposiciones Generales", Sección 10, "Compensación Adicional por Servicios" establece:

**Remuneraciones:**

Ninguna ley concederá compensación adicional a un funcionario, empleado, agente o contratista, por servicios al gobierno después que los servicios hayan sido prestados o después que se haya formalizado el contrato.

Ninguna ley prorrogará el término de un funcionario público ni disminuirá su sueldo o emolumentos después de su elección o nombramiento.

En la Sección 11 se prevé que los sueldos se fijarán por ley especial y con excepción de los miembros de las Asambleas Legislativas no podrán ser disminuidos durante el término en que fueran nombrados.

En el caso de los gobernadores y el Contralor no podrán ser aumentadas sus retribuciones durante el lapso de su nombramiento.

Ningún aumento en los sueldos de los miembros de la Asamblea tendrá efectividad hasta vencido el término de la Asamblea Legislativa que los aprobó; en caso de reducción de salarios tendrá vigor durante el lapso de mandato de los que la aprueben.

**Juramento de Funcionarios y empleados:**

Todos los funcionarios y empleados antes de asumir las funciones de sus cargos, prestarán juramento de fidelidad a la Constitución de los Estados Unidos de América y a la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

**Prohibiciones e Incompatibilidades:**

Ninguna persona podrá recibir sueldo por más de un cargo o empleo del gobierno.

### **República oriental del Uruguay**

Las previsiones sobre los funcionarios públicos están contenidas esencialmente en la Sección Segunda "Derechos, Deberes y Garantías", Capítulo I.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Prescribe que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política y declara ilícita la actividad desarrollada en horas de labor dirigida a los fines de proselitismo de cualquier especie.

### Derecho de Asociación:

No se pueden constituir agrupaciones con fines proselitistas utilizando las denominaciones de reparticiones públicas o involucrándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes.

### Estatuto:

Asigna a la ley el establecimiento del Estatuto del Funcionario Público sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario, que será de aplicación a los dependientes del:

- Poder Ejecutivo, con excepción de los militares, policiales, diplomáticos, que se regirán por sus leyes especiales.
- Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, salvo en lo relativo a los cargos de judicatura.
- Tribunal de Cuentas.
- La Corte Electoral y sus dependencias, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos.
- Los servicios descentralizados, sin perjuicio de lo que se disponga en las leyes especiales.

Le asigna a la ley la creación del Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, debiendo asegurar una administración eficiente.

El estatuto regulará las condiciones de ingreso, de ascenso, el descanso semanal y el régimen de licencia anual y por enfermedad, las condiciones de la suspensión y del traslado, sus obligaciones funcionales y los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten.

### Carrera:

Se establece el principio de la carrera administrativa.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos con esa

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

calidad por la ley, los que serán designados y podrán ser destituidos por la autorizada administrativa correspondiente.

### Estabilidad:

El estatuto deberá reglamentar el derecho a la permanencia o estabilidad en el empleo.

Con relación a los funcionarios de la Administración Central, se los declara inamovibles, sin perjuicio de lo que disponga la ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y destitución sólo podrá efectuarse de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución.

### Estatuto:

Los Gobiernos Departamentales sancionarán el Estatuto para sus funcionarios ajustándose a los establecido precedentemente.

Asimismo determina que los Entes Autónomos Comerciales e Industriales proyectarán el Estatuto para los funcionarios de su dependencia, el cual será sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo.

Faculta al Congreso a establecer normas especiales con dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, que por su naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los gobiernos departamentales de los Entes Autónomos, o de alguno de ellos según los casos.

La ley podrá autorizar que en los entes autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestario, la organización de los servicios, la reglamentación del trabajo y la aplicación de las medidas disciplinarias.

Ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades se considerará concluida mientras el funcionario inculpado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa.

## **República de Venezuela**

En su título IV "Del Poder Público", Capítulo I, "Disposiciones Generales", establece que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

### Responsabilidad:

El ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de autoridad o por incumplimiento de la ley.

### Carrera y Estatuto:

La ley regulará la carrera administrativa y sus normas de ingreso, ascenso, traslado y suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de Seguridad Social.

### Prohibiciones, incompatibilidades:

Nadie podrá desempeñar a la vez, más de un destino público remunerado a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley.

La aceptación de un segundo destino implica la renuncia del primero salvo los casos del suplente cuando no reemplacen definitivamente al principal. Nadie que este al servicio de la República puede celebrar contrato con el Estado salvo las excepciones que se establezcan por la ley.

Ningún empleado público podrá aceptar premios o recompensas de gobiernos extranjeros sin que proceda autorización del senado.

### Jubilación:

Con relación al beneficio de la jubilación, la enmienda segunda de 1983 establece que se sancionará una ley orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos. Solamente podrá disfrutarse mas de una jubilación o pensión en los casos que determine especialmente dicha ley.

## **A modo de conclusión**

Del análisis comparativo se derivan las siguientes consideraciones:

- a) Cuatro textos constitucionales enfatizan que los servidores públicos están al servicio de la nación y no de partido político alguno.

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

- b) Diez constituciones prevén el derecho a la estabilidad de los funcionarios públicos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá, Uruguay y Guatemala, en este último caso con los alcances de la estabilidad impropia, es decir, que puede ser reemplazada por una indemnización en caso de despido injustificado.
- c) El principio de idoneidad o mérito para el acceso a los cargos públicos de distinta forma está contemplado en nueve constituciones: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, México y Panamá.
- d) Sólo los casos de Brasil, Colombia y México, consagran al concurso público como medio de acceso al empleo, con la salvedad de que México prevé genéricamente sistemas de selección que permiten apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes sin limitarse exclusivamente a aquél mecanismo.
- e) La exigencia de la condición de ciudadano para el acceso a los cargos estatales la establecen siete países: Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Paraguay y Panamá.
- f) Nueve son las constituciones que determinan la obligatoriedad de prestar declaración jurada de bienes y rentas antes de la asunción del cargo, durante y al momento del egreso: Bolivia, Colombia, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay que establece la obligatoriedad de publicarlas en el Boletín Oficial.
- g) Colombia es el único caso que establece la prohibición a las autoridades que ejerzan cargos de dirección o de control, de tomar parte en la actividad de los partidos políticos o movimientos.
- h) La incompatibilidad con el desempeño de otro cargo público remunerado está fijada en ocho casos: Brasil, Colombia, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.
- i) Previsiones relativas a la responsabilidad de los funcionarios y empleados del Estado encontramos en ocho constituciones: Chile, Do-

## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

minicana, Ecuador, México, Honduras, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela.

- j) Con relación al derecho de huelga, existen previsiones prohibitivas en tres estados: Chile, El Salvador, y Perú para el supuesto de funcionarios con poder de decisión y de confianza o de dirección, fuerzas armadas y policía.
- k) La carrera administrativa está prevista en catorce constituciones: Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, Honduras, México, Haití, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.
- l) Brasil es el único país que establece constitucionalmente la reserva de cargos para ser cubiertos con personas con discapacidad.
- m) Colombia es el único caso que asegura, en su plexo constitucional, la participación de la mujer en la función pública.

Del contexto analizado podemos concluir que tres son los grandes ejes que informan la problemática constitucional del servicio civil en la región, a saber:

- I) la visión de una organización sobre la base del modelo europeo de carrera administrativa profesionalizada, diferenciada del resto de los trabajadores.
- II) la preocupación por la corrupción, evidenciada a través de la imposición de normas relativas al enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos y a la responsabilidad patrimonial.
- III) Evitar las consecuencias del clientelismo político del llamado "sistema de los despojos" que supone el cambio masivo de funcionarios y empleados públicos en ocasión de la alternancia de los distintos gobiernos, a través del establecimiento de la garantía de la estabilidad.

Los plexos analizados reflejan, asimismo, la influencia del constitucionalismo social que se manifiesta en la protección de la par-



## EL SERVICIO CIVIL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

más débil de la relación de empleo, este ha sido -al decir de Quiroga- un punto focal que ha determinado que los denominados derechos sociales sean identificados con los derechos de los trabajadores, por ello las Constituciones y la leyes obligan a cumplir con prestaciones dirigidas a asegurar el máximo despliegue de la dignidad y condiciones de trabajo de aquellos.

Por último, la presencia reiterada de mecanismos de control y de formas coercitivas exteriorizan la necesidad de protección social frente a la desviación del poder como centro de las políticas de Estado en esta materia, dejando de lado la promoción de un servicio civil en condiciones de asumir los desafíos que demanda su rol de partícipes del diseño y ejecutores de las políticas públicas.

### **Notas**

\*Adjunta de Ciencia y Política Administrativa de la U.C.A.

# Instituciones, Política y Gobernabilidad

por José M. Medrano\*

## Relevancia de lo institucional

Nuestro propósito es mostrar cómo las instituciones son un elemento esencial e insoslayable de la realidad política. Cualquiera sea la distancia que medie entre lo que las instituciones son y lo que las instituciones deben ser, cualquiera sea la brecha que exista entre lo que muestren y lo que oculten, o entre lo que manifiesten o enmascaren, parece cierto que ellas no son, ciertamente, toda la realidad política, pero sí un elemento constitutivo imprescindible de tal realidad.

Digamos de antemano que las instituciones son susceptibles de análisis de diverso tipo: políticos, jurídicos, sociológicos, antropológicos, históricos, económicos, cuantitativos, estadísticos. Además, en otra importante división del objeto de tales análisis, cabría distinguir una estática institucional (noción, división, composición) y una dinámica institucional (formación, desarrollo, cambio, declinación, terminación; movimientos, actividades y operaciones en las instituciones y de las instituciones).

Por otro lado, en el ámbito de la ciencia política, el estudio de las instituciones ha variado desde una consideración puramente formal, a una desvalorización en nombre del "conductismo" y de los comportamientos concretos, hasta una revalorización con métodos diversos y multiplicidad de enfoques teóricos. Como se ha destacado, la ciencia política tiende a seguir modas, y es un importante cometido intentar substraerse a tales vaivenes. En este punto conviene evitar falsas alternativas. No se trata de optar por las decisiones y "*policies*" con desmedro de lo institucional, ni aseverar que las instituciones constituyen "toda" la realidad política. Los comportamientos y los procesos concretos no se entienden si no en el ámbito de un marco institucional, y las instituciones se nutren de procesos y comportamientos. Debe supe-

arse, pues, la querrela entre “conductistas” e “institucionalistas”. Señala C.J. Friedrich que los primeros constituyen el “resurgimiento de una orientación que prevaleció en el siglo XVII antes que fuera desbancada por el enfoque institucionalista o “legalista” propio de la época liberal, el cual insistió en el papel de la ley. Los maquiavélicos y mercantilistas, junto a otros absolutistas, daban en cambio mayor importancia a la “*policy*”<sup>1</sup>; según el propio Friedrich, “desde el punto de vista de una teoría política, que considera a la persona como centro del análisis político, puede parecer que la elaboración de decisiones constituye el acto político primario, aun considerando que las personas son seres comunitarios. Pero este existir en comunidad significa que la persona está vinculada a las instituciones que caracterizan a aquella o aquellas comunidades de las que forma parte. Por tanto, la institución sería el dato primario en el cual se producen los procesos de elaboración de planes de acción concretos y de decisiones”.<sup>2</sup> Friedrich puntualiza “la interdependencia entre las instituciones, las decisiones y los planes de acción a seguir”, “La ciencia política –dice– está perfectamente en su derecho cuando se interesa por las decisiones y los planes de acción, pero debe también interesarse por el marco institucional en el que se producen unas y otros”.<sup>3</sup>

Resulta llamativo que autores como G.A. Almond y G.B. Powell prefieran los términos “rol” y “estructura” en lugar de “cargo” e “institución”, en tanto los primeros apuntarían a la conducta observable de los individuos, mientras los segundos se atenderían a las normas legales e ideales que –dicen– pueden afectar la conducta pero casi nunca la describen plenamente<sup>4</sup>. Lo que ocurre es que nadie pretende que las normas legales e ideales describan siempre plenamente la conducta humana. Ello comportaría desconocer la índole de lo normativo en tales comportamientos; al contrario de lo que ocurre con las llamadas leyes naturales o físicas, las normas de conducta humanas –sean jurídicas o no jurídicas– se dirigen a agentes libres, que pueden o no ajustar su comportamiento a las normas. Empero, el aludido desajuste no permite proclamar la irrelevancia de lo normativo, que existe siempre dentro, al menos, de un mínimo de cumplimiento; en efecto, las normas dejan de existir si nadie las cumple, pero subsisten mientras permanezcan los aludidos márgenes de cumplimiento e incumplimiento, con lo cual queda dicho que lo normativo nunca es acatado y seguido en todos los casos –si lo fuera las normas serían innecesarias– pero siem-

pre dirigen y orientan de algún modo y en diversos grados los comportamientos reales.

R.A.W. Rhodes indica que el estudio de las instituciones es esencial para la integridad de la ciencia política y que ésta, como ciencia, como disciplina o como profesión debe reconocer un germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido, o caer en la trivialidad.<sup>5</sup> Quizás por ello B. de Jouvenel dejó dicho que el “politicólogo”, a más de contar con la experiencia política y de ser detectador de la opinión pública, ha de ser “experto en instituciones”.<sup>6</sup>

Por otra parte, las instituciones han sido diversamente ponderadas desde el punto de vista político general, más allá de la estimación y valoración de alguna institución determinada. Así, según M. Duverger, durante el siglo XIX las instituciones eran lo que había que cambiar y la constitución era el motor del cambio, en tanto que en el siglo XX las constituciones son lo que hay que cambiar y las instituciones son el factor del cambio (lo “conservador” y lo “progresista”).<sup>7</sup> Asimismo, parece obvio que la estimación de las instituciones ha de variar según las distintas concepciones: diversas son las valoraciones provenientes del individualismo liberal, del socialismo, del marxismo a la hora de criticar –por ejemplo– las instituciones del Estado capitalista, etc.

A partir de las consideraciones precedentes, cabe precisar lo que aquí se entiende por política, por instituciones en general y por instituciones políticas en particular.

### **La política y lo político**

Si alguna realidad ha de ser calificada de “política” preciso es determinar cual de los diversos sentidos de este vocablo de múltiples acepciones es el que desempeña una función sustantiva, por ser el que apunta a lo que primera y fundamentalmente es la política, al menos en el contexto de este trabajo. Es así que –primera y fundamentalmente, no únicamente– política es una actividad, conducta o comportamiento humano social: es actividad, conducta o comportamiento humano, en cuanto emana de entes humanos activos que se conducen, se dirigen o se “portan” a sí mismos mediante acciones u omisiones, en las que aparecen de alguna manera facultades o potencias específicamente humanas, esto es, la inteligencia y la voluntad libre. Tal actividad es

social, en cuanto está referida a otros y supone una multiplicidad de personas humanas que interactúan entre sí, de lo cual resultan relaciones humanas de diversa índole que dependen esencialmente de aquella actividad.

Ahora bien, es obvio que comportamientos humanos sociales hay muchos, y que no todos ellos son políticos. Encontrar lo que distingue a la política de otros comportamientos humanos sociales no políticos no es algo fácil. Aquí hemos de admitir que lo que especifica a la política es su finalidad objetiva, es decir, aquéllo hacia lo cual se dirige u ordena en virtud de su propia naturaleza, y no sólo accidentalmente. Ésta finalidad objetiva determina la índole de las acciones y omisiones realizadas, y los medios y procedimientos que se utilizan. Puede aseverarse que la finalidad objetiva de la política consiste en la formación, integración y gobierno de las sociedades globales y de los fines y bienes humanos comunes que sólo ellas pueden alcanzar, para lo cual aparece como medio especialmente relevante la adquisición y ejercicio del poder. Para mayor claridad y de acuerdo a la terminología política hoy vigente, diremos que por sociedad global debe entenderse aquí a las sociedades estatales o, simplemente, "estados", tal como han sido llamadas a partir del renacimiento en el occidente europeo, denominación que se extendió para nombrar a otras entidades análogas propias de los más diversos ámbitos históricos, geográficos y culturales.

Resumiendo lo dicho, diremos que, primera y fundamentalmente, política es el comportamiento humano social especificado por su natural y esencial ordenación a la formación, integración y gobierno de las sociedades globales, hoy llamadas Estados, y a los bienes humanos comunes que sólo ellas pueden alcanzar, principalmente mediante el ejercicio del poder.

Más allá de posibles discrepancias, la definición ensayada coincide parcialmente con la siguiente proposición que formula M. Weber: "¿Qué entendemos por política? El concepto es extraordinariamente amplio y abarca cualquier género de actividad directiva autónoma. Se habla de la política de divisas de los Bancos, de la política de descuento del Reichsbank, de la política de un sindicato en huelga, y se puede hablar igualmente de la política escolar de una ciudad o de una aldea, de la política que la presidencia de una asociación lleva en la dirección de ésta e incluso de la política de una política astuta que trata de gobernar a su marido. Naturalmente, no es este amplísimo concepto el que

## INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOVERNABILIDAD

servirá de base a nuestras consideraciones en la tarde de hoy. Por política entenderemos solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado”.<sup>8</sup>

Ahora bien, la actividad política califica realidades de muy diverso género, pues, a más de comportamientos políticos, hay hechos y acontecimientos políticos o que se politizan, cosas materiales políticas o que se politizan, signos y símbolos políticos, normas políticas. Desde el punto de vista gramatical, puede afirmarse que la palabra “política” tiene una función sustantiva en cuanto significa la misma actividad humana social, pero también desempeña una función adjetiva, en cuanto alcanza y atribuye ciertas propiedades y características a otras diversas realidades. En tales condiciones, parece adecuado aprovechar la circunstancia de que en lengua española la substantivación con el artículo neutro “lo” da al adjetivo bien un carácter abstracto, bien un carácter colectivo. En nuestro caso, decir “lo político” comporta mentar, por un lado, a la “esencia de la política”, por otro lado, al conjunto de “cosas políticas”. En este último sentido, cabe distinguir a “la política” como actividad humana social, de “lo político” como un universo o conjunto de realidades de muy diverso género: las personas, los grupos, los actos, los saberes, las cosas materiales, los medios e instrumentos, los hechos no humanos, los signos, los símbolos, las normas; todas estas realidades son políticas o se politizan por su relación con la actividad política misma. Debe quedar en claro que esta actividad política misma es lo verdaderamente fundante, y que sin ella nada es susceptible de adquirir carácter político o de politizarse; además, tal politización puede tener distintos grados, según la mayor o menor cercanía con la actividad política: los hechos, grupos, saberes, cosas, signos, etc., serán, así, más o menos políticos en virtud de esa circunstancia. En tan compleja realidad coexisten lo universal y lo individual, lo general y lo particular, lo necesario y lo contingente, lo permanente y lo cambiante, lo esencial y lo fenoménico, lo fáctico y lo normativo, lo temporal y lo intemporal.

Ciertamente, las instituciones integran lo político, el universo o totalidad de realidades políticas aludidas más arriba, como intentamos mostrar en este trabajo.

### Las instituciones. Un análisis semántico

Por institución debe entenderse la acción y el efecto de instituir o institucionalizar, es decir, de fundar y establecer con firmeza (estable: constante, firme, permanente).

Esta definición coincide con la que proveen hoy los diccionarios comunes y concuerda con las que aparecen en los primeros diccionarios de la lengua española. Así, en el *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, compuesto por el licenciado don Sebastián de Covarrubias Orozco, cuya primera edición data de 1611, se dice: "Instituir. Estatuir, establecer, discernir, proponer, determinar: *latine instituo*". Y en el *Diccionario de la Lengua Castellana compuesto por la Real Academia Española*, llamado "Diccionario de autoridades", cuyo tomo cuarto apareció en Madrid en 1734, se lee: "Institución. Establecimiento de alguna cosa. Es del latino *Institutio*, que significa lo mismo", e "Instituir. Establecer o fundar. Viene del Latino *Instituere*".

Los vocablos latinos aludidos –*instituo, institutio, institutum, etc.*– tienen, en sus acepciones más relevantes para nuestro tema, significados y connotaciones semejantes: establecer, instituir, fundar, organizar; disposición, plan; organización (política, civil, moral, religiosa), ideas, reglas, principios.

La etimología –tanto española como latina y griega– conduce a significaciones análogas. Joan Corominas y José A. Pascual, en su *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*, indican que "instituir" es un cultismo derivado de "estar". del latín "*stare*": "estar en pie", "estar firme", "estar inmóvil". Los autores citados señalan que "instituir" está tomado del latín "*instituere*". Por su parte, Guido Gómez de Silva, en su *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, incluye lo siguiente: "Institución: establecimiento, acción de establecer, fundación, organización establecida: latín *institutionem*, acusativo de *institutio* (radical *institution*) arreglo, plan, propósito; creación, establecimiento; costumbre, instrucción, educación, de *institutus*, participio pasivo de *instituere* "establecer"".

### Las instituciones. Un análisis conceptual

Como quedó dicho más arriba, por institución debe entenderse aquí

## INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

a la acción y el efecto de instituir o institucionalizar, esto es, fundar y establecer con fijeza.

Decir "acción" comporta indicar lo que en ello hay de práctica humana y de proceso: se crea y se mantiene en la existencia a la institución mediante acciones y prácticas humanas; decir aquí "efecto" indica lo que en ello hay de estructura estable.

La institución en el sentido indicado supone transitar: a) de lo efímero y transitorio a lo permanente y durable; b) de lo discontinuo a lo continuo; c) de lo individual a lo social; d) de lo simple a lo complejo; e) de lo subjetivo a lo objetivo; f) de lo espontáneo a lo obligatorio; g) de lo informal a lo formal; h) de lo fáctico a lo normativo; i) de lo incierto y lo imprevisible a lo cierto y previsible.

Cuando se habla de tránsito no quiere decir que desaparezcan totalmente los puntos de partida; como tampoco poner algo en el centro del escenario significa que desaparezca totalmente lo que permanece en segundo o tercer plano. Quiere decir que en lo institucional permanece, ciertamente en menor grado pero, de todas maneras, en alguna medida, lo efímero, lo discontinuo, lo individual, lo simple, lo subjetivo, lo espontáneo, lo informal, lo fáctico, lo imprevisible.

Corresponde, pues, determinar qué "cosas" o "realidades" son susceptibles de adquirir las notas mencionadas, es decir, de "institucionalizarse". En este sentido, pueden recordarse elementos que suelen incluirse en las definiciones corrientes, a saber: a) creencias y estructuras (Duverger); b) conductas, prácticas o actividades; c) modelos o pautas; d) normas jurídicas o extrajurídicas; e) roles; f) grupos; órganos, organización (certeza exterior, Duverger); h) fines, objetivos; i) instrumentos materiales; j) fines, funciones que comportan necesidades que deben satisfacerse. En resumidas cuentas, lo susceptible de institucionalizarse son ciertas prácticas, ciertas relaciones, ciertos grupos, ciertas normas. Por tanto, son instituciones ciertas prácticas, ciertas relaciones, ciertos grupos y ciertas normas que adquieren los caracteres de permanencia, continuidad, socialidad, complejidad, objetividad, obligatoriedad, formalidad, normatividad, certeza y previsibilidad. A ello hay que agregar la respuesta a la pregunta de porqué y para qué se institucionaliza: esto es, para satisfacer ciertos requerimientos, necesidades o conveniencias humanas y alcanzar, así, ciertos bienes, fines, objetivos o metas.

En atención al fuerte contenido normativo de las instituciones y para



aclarar un aspecto que no suele aparecer adecuadamente dilucidado en quienes no tienen suficiente formación jurídica, conviene destacar que no todas las normas de conducta son leyes, aunque todas las leyes en sentido propio tengan alcance normativo; que no todas las normas de conducta humana son jurídicas, pues hay también normas éticas, religiosas, técnicas, etc., y que no todas las normas jurídicas constituyen normas formalmente establecidas por las autoridades competentes, pues también hay normas jurídicas informales y consuetudinarias. Pueden ilustrarse algunos aspectos de la aludida diversidad de lo normativo con la *caracterización de Constitución política total* que ensaya H. Heller: “La Constitución permanece a través del cambio de tiempos y personas gracias a la probabilidad de que se repita en lo futuro la conducta humana que concuerda con ella. Esta probabilidad se asienta, de una parte, en una mera normalidad de hecho, conforme a la Constitución, de la conducta de los miembros, pero además en una normalidad normada de los mismos y en el mismo sentido. Cabe, por eso, distinguir en toda Constitución estatal, y como contenidos parciales de la Constitución política total, la Constitución no normada y la normada, y dentro de ésta, la normada extrajurídicamente y la que lo es jurídicamente. La Constitución normada por el derecho conscientemente establecido y asegurado es la Constitución organizada”.<sup>9</sup>

Cabe puntualizar que lo institucional no absorbe toda la vida humana, pues, como es obvio, existen actividades del hombre no encuadradas directamente en los marcos aludidos. Además, cada institución o conjunto de instituciones comporta una ordenación parcial, limitada a sus finalidades u objetivos primordiales. Así ocurre con las instituciones religiosas, políticas, económicas, jurídicas, etc.

Debe destacarse que lo hasta aquí dicho implica tomar el concepto institución en una de sus acepciones más amplias. Existen, empero, nociones más restringidas, que se atienen sólo a los grupos institucionalizados y organizados, o bien, en una concepción diversa, sólo a las normas y conjuntos normativos institucionalizados. En este sentido, puede recordarse la clasificación que propone M. Hauriou – creador de la influyente escuela institucionalista francesa – entre “instituciones personas” e “instituciones cosas”, parcialmente coincidente con la distinción que realiza M. J. López entre “institución cuerpo”, “institución órgano” e “institución norma”. El recordado profesor López mantiene un triple significado del concepto de institución, a saber: “ins-

titución-cuerpo" o "institución-persona" –es decir, cada una de las colectividades unificadas, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa–; "institución-órgano" –es decir, los individuos o grupos que, en cumplimiento de su rol, realizan actos imputables a la institución-cuerpo, e "institución-norma" –es decir, los preceptos o disposiciones que regulan las conductas–. "Demás está decir –añade López– que la institución, en su plenitud, abarca los tres significados utilizados o, dicho de otro modo, que las realidades expresadas con los distintos significados se presuponen recíprocamente. Así, cada institución-persona no cobra efectiva existencia sino a través de la actuación de sus instituciones-órganos, y su actuación se encuentra regulada por instituciones-normas".<sup>10</sup> Cabe coincidir con las últimas observaciones del profesor López, al menos en lo que se refiere a las instituciones-persona.

Al concepto restringido de institución-persona se atiene fundamentalmente M. Prelot. Dice este autor que "vemos en la institución-persona una colectividad humana unificada, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa. Para evitar todo lo que podría hacerla confundir con la persona humana, la institución-persona, o, más exactamente, institución-cuerpo, aparece así cada vez que en una colectividad dada se instaura otra vida que agrega algo a la vida de sus componentes".<sup>11</sup> En la concepción de Prelot, la institución-cuerpo existe como algo distinto de los hombres que la componen, sobrevive a los hombres que la componen, y tiene una personalidad distinta a la de sus miembros frente a terceros.<sup>12</sup>

Desde el punto de vista de la teoría económica, D. C. North adopta también un concepto restringido de institución, aunque esta vez reservando la voz institución para las normas y conjuntos normativos, y denominando organizaciones u organismos a lo que Hauriou llama institución-persona. Dice North que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico".<sup>13</sup> Puntualiza North –premio Nobel de Economía– que "es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamental-

## INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

mente por el modo en que evolucionan las instituciones. Sin embargo, ni la teoría económica corriente ni la historia cliométrica muestran muchos signos de apreciar la función de las instituciones en el desempeño económico porque todavía no ha habido un marco analítico que integre el análisis institucional en la economía política y en la historia económica".<sup>14</sup> Según North es capital la distinción entre las instituciones y las organizaciones y organismos, análogamente a la diferenciación que debe hacerse entre las reglas del juego y los jugadores. Para el autor citado "los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinar el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional".<sup>15</sup> North enfatiza la interacción entre las instituciones y los organismos, interacción que determina la dirección del cambio institucional. "Las instituciones –dice– junto con las limitaciones ordinarias de la vida económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones".<sup>16</sup> No deja de señalar North que la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que están en cambio permanente y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance.<sup>17</sup>

La reseña precedente muestra la diversidad de posibles enfoques, y la necesidad de distinguir los conceptos amplios –incluyen las instituciones persona, cuerpo, cosa, norma, órgano, etc.– y los conceptos restringidos de institución que retienen sólo una o alguna de las nociones aludidas. Se trata de hacer, en cada caso, las precisiones correspondientes, ante la presencia de notas dispares susceptibles de consideraciones diferentes.

## Las instituciones políticas

Del ámbito de las instituciones en general cabe pasar ya a las instituciones políticas en particular. Las instituciones se especifican, fundamentalmente, como todas las prácticas y operaciones humanas, por su finalidad objetiva, esto es, por aquéllo hacia lo cual se orientan y dirigen esencial y primariamente, y no de una manera accidental o secundaria. Según esto, son instituciones políticas las que se dirigen y ordenan esencialmente a la formación, integración y gobierno de las sociedades globales llamadas Estados. Algo semejante indicamos más arriba para caracterizar a la actividad política en general. La mencionada finalidad objetiva resulta suficientemente definitoria, cualesquiera sean las desviaciones en el cumplimiento de tales finalidades u objetivos, existan o no otras finalidades secundarias o derivadas, sean tales finalidades u objetivos manifiestos, latentes u ocultos.

En sentido coincidente, H. Gerth y C. Wright Mills adoptan para su modelo de estructura social una clasificación simple –dicen– de acuerdo con su finalidad objetiva, es decir, los fines que las instituciones sirven. Así, según los autores citados, un orden institucional se compone de todas las instituciones que, dentro de una estructura social, tienen consecuencias y fines similares o sirven a funciones objetivas similares.<sup>18</sup> “Al menos a primera vista dicen podemos clasificar la mayoría de las instituciones de acuerdo con estos fines: poder, bienes y servicios, violencia, religión y procreación”. Esto les permite distinguir, con arreglo a cada uno de los fines enunciados, el orden político, el orden económico, el orden militar, el orden familiar y el orden religioso. Y añaden: “cualquier estructura social, de acuerdo con nuestra concepción, está compuesto por cierta combinación o pauta de estos órdenes institucionales”.<sup>19</sup> Sin perjuicio de lo dicho, los autores aclaran que “la clasificación de órdenes institucionales de acuerdo con los fines dominantes de las instituciones que los componen, no debe hacernos olvidar que las actividades y funciones de una institución no se caracterizan exhaustivamente por su finalidad principal”, “se requieren muchas y variadas actividades para que funcionen las grandes instituciones, y estas actividades se superponen a menudo con las de otros órdenes, por consiguiente, los fines de un orden sirven, a menudo, como medios de otro”.<sup>20</sup> Esto les permite afirmar que los órdenes institucionales tienen definidas relaciones mutuas en sus “ramificaciones”, y así: “Las

Actividades políticas de los hombres de negocios y corporaciones se deben entender como "ramificaciones políticas del orden económico". El orden religioso o el orden educacional pueden tener también ramificaciones políticas: las actividades políticas de las instituciones y del personal religioso y educacional. En forma semejante podemos hablar de ramificaciones educacionales y religiosas del orden político, cuando consideramos las actividades educacionales de los políticos en las escuelas partidarias, o el rol del predicador y otras actividades religiosas en la política. De esta forma, cualquier orden puede llegar a ser una ramificación en cualquier otro. En consecuencia, se pueden definir las "ramificaciones" como actividades que son fines en un orden, pero que se usan como medios en otro. En la guerra total, por ejemplo, todos los órdenes se convierten en prerequisites para realizar o limitar fines militares".<sup>21</sup>

Vese, pues, que una adecuada caracterización de las instituciones políticas exige tener en cuenta las instituciones no políticas y sus mutuas y recíprocas relaciones. De las instituciones no políticas cabe una enumeración no taxativa, con especial mención de las particularmente relevantes para la política, a saber, instituciones familiares, religiosas, económicas, educativas, "culturales", "sociales" (salud, previsión, seguridad, recreación, ocio), militares, etc. A su vez, puede intentarse una subdivisión de las instituciones políticas en instituciones políticas estatales o gubernamentales y no estatales o no gubernamentales; entre las primeras, la clasificación que resulta de los tradicionalmente llamados poderes (potestades, prerrogativas), órganos (oficios, cargos, individuales o colectivos, centralizados o no), y funciones (cometidos): poderes, órganos y funciones ejecutivos, legislativos, judiciales, administrativos, etc. Entre las instituciones políticas no estatales o no gubernamentales puede recordarse, típicamente, a los partidos políticos.

Lo dicho permite advertir que lo institucional coexiste e interactúa con lo no institucional y, también, que las instituciones políticas coexisten e interactúan con las instituciones no políticas y, además, que las instituciones políticas estatales o gubernamentales coexisten e interactúan con las instituciones políticas no estatales o no gubernamentales, todo lo cual configura una compleja red social. Quiere decir que las instituciones son realidades humanas "vivas", en las que se verifican movimientos en el ámbito de las relaciones aludidas, en el seno de las propias

instituciones y, también movimientos y operaciones de las instituciones en tanto que entes activos a los que puede imputarse tales movimientos y operaciones, distinguibles de los movimientos y operaciones de sus dirigentes, seguidores o integrantes individualmente considerados.

No parece conveniente analizar por separado y aisladamente a cada una de las instituciones, sin tener en cuenta que forman parte de un complejo institucional al que puede calificarse de sistema, pues está compuesto de partes interrelacionadas y animado por concepciones de la vida y por ideas políticas determinadas. En sentido semejante, K. Loewestein –en su *Teoría de la Constitución*– indica que “las ideologías son los valores y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su *telos*”; en esta línea de pensamiento señala: “Esta íntima correspondencia entre instituciones e ideologías, es la explicación del hecho frecuentemente observado de que instituciones desarrolladas en un específico ambiente ideológico para cuyo servicio fueron creadas, pierden su identidad funcional cuando son transplantadas mecánicamente a un sistema político con diferente ideología; en este caso dichas instituciones sufren automáticamente una transformación. Elecciones, parlamentos, partidos políticos, instituciones desarrolladas en el sistema político del Estado constitucional, liberal e igualitario, para la realización de su ideología liberal e igualitaria, cambian su intrínseca significación y llegan frecuentemente a ser utilizadas en un sentido muy diferente, cuando son aplicadas en un sistema político totalitario”.<sup>22</sup>

### **Dinámica de las instituciones. Institucionalización y desinstitucionalización**

Ya quedó dicho varias veces que las instituciones, a pesar de sus pretensiones de fijeza y estabilidad, son empero, cambiantes, y nacen, funcionan, se transforman, declinan y desaparecen como, en general, ocurre con todas las realidades humanas. La vida de las instituciones no es estática, sino dinámica. En su momento G. K. Chesterton apuntó agudamente que “los ciudadanos necesitan desarrollar una vigilancia incalculable, en razón de la rapidez con que envejecen las instituciones humanas” y hay que estar siempre desconfiando de ellas.<sup>23</sup>

A su turno, H. J. Laski señaló que “las instituciones son seres vivos y no entregan fácilmente sus secretos a la palabra impresa, cosa que no ocurre, fundamentalmente, porque sean misteriosas en sí mismas, sino más bien porque cambian con los cambios producidos en el medio en que operan y también porque difieren, de un momento a otro, en función de los hombres que las manejan”. El mismo Laski agrega que ninguna institución importante es lo que la ley se limita a definir: “a toda institución –dice– se incorpora tradiciones, convenciones, formas de conducta que, sin alcanzar jamás el *status* de ley formal, no son de influencia menos poderosa que las prescripciones de la ley misma”; “esto significa que las costumbres de un período no pueden pretender determinar las costumbres del período subsiguiente. La dinámica de la vida requiere una continuidad de adaptación que casi siempre significa que, en cualquier momento dado, la apariencia formal es diferente de la realidad auténtica”.<sup>24</sup>

Como ya se dijo, dado el alcance normativo de las instituciones, cabe esperar un cierto desajuste entre las normas y los hechos, entre lo que normativamente se espera de las instituciones y el “funcionamiento” real de éstas, lo cual es propio de todo fenómeno normativo. En ese “funcionamiento” se puede hablar de “hipertrofia”, “disfuncionalidad”, “atrofia”, “alivio”, etc.

Corrientemente se dice que las instituciones son unidades de fines y de funciones para el servicio del fin social, para satisfacer “síntesis de necesidades”. Empero, son múltiples los desvíos en la búsqueda y consecución de tales fines y múltiples también son las causas de que ello ocurre. J. Messner<sup>25</sup> enumera hasta cinco de tales causas: a) las instituciones están sometidas a un proceso natural de decadencia, debido al cambio de los presupuestos originarios de índole espiritual, técnica y económica de la cooperación social, a lo cual suele oponerse un cierto poder conservador, fruto de la fuerza de la costumbre y del influjo de los interesados en el mantenimiento de las instituciones; b) una segunda fuente de peligro radica en el posible abuso de los propios encargados del manejo de ellas, que pueden utilizarlas en su propio provecho particular; c) las instituciones que tienen un alcance instrumental pueden pretender convertirse en fines con desmedro para determinados sectores de la sociedad; d) las instituciones pueden resultar perjudiciales por la complicación de su estructura, de sus funciones y de sus procedimientos; se convierten entonces en algo inaccesible al simple miembro

de la sociedad sin un intermediario profesional y sin a veces considerables gastos; e) otra fuente de peligros deriva de la hipertrofia institucional, de la tendencia a una expansión, por ejemplo, a una burocracia gigantesca. Quienes manejan tales instituciones pueden hallar una fuente de ganancias y de poder que prevalece sobre los fines y cometidos propios de aquéllas; f) Finalmente indica Messner un exceso de autonomía en lo institucional que se imponga indebidamente a la sociedad.

El número y variedad de las instituciones puede aumentar o disminuir, dando lugar a una mayor o menor diferenciación y especialización institucionales (diferenciación interna y diferenciación externa). Precisamente, cabe llamar "institucionalización" al proceso de formación y crecimiento de las instituciones; también sería admisible el vocablo "desinstitucionalización" para nombrar la declinación, degradación o desaparición de las instituciones.

Desde una perspectiva sociológica, L. Broom y P. Selznick<sup>26</sup> llaman institucionalización al desarrollo de formas y estructuras ordenadas, estables y socialmente integrantes de lo que eran tipos de acción inestables, realizados conforme a un patrón desordenado o meramente técnico. Los mismos autores señalan cuatro procesos institucionalizantes, a saber: a) formalización, que promueve directa y explícitamente la integración social por medios formales de coordinación y control; b) automantenimiento y conservatismo, derivados de la demanda de seguridad y del interés de mucha gente, principalmente de los líderes en la continuada existencia de las instituciones; Broom y Selznick vinculan estas circunstancias con la llamada "ley de hierro de las oligarquías", formulada por R. Michels, según la cual "quien dice organización dice oligarquías", pues los líderes son inherentes a toda organización, la concentración de habilidades y prerrogativas en manos de los líderes y la voluntaria sumisión de los miembros en las filas crean oportunidades para la perpetuación de los líderes, y tal perpetuación tiende a la subversión de las metas de la organización; para Michels la oligarquía es inherente a la democracia y no puede ser eliminada; c) infusión de valores: cuando un individuo se identifica con una organización o se habitúa a sus métodos o de alguna otra manera mezcla su personalidad con ella, la organización se convierte para él en una valiosa fuente de satisfacción, por lo cual su alteración o desaparición produce una sensación de pérdida personal; d) la base y



composición social relativamente homogéneas de los miembros de las instituciones.

Ya en el ámbito de la ciencia política, el Profesor S. P. Huntington<sup>27</sup> severa que el orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales, y que la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Para Huntington, la violencia e inestabilidad de los países en vías de modernización” constituyeron en gran parte el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas. Ello a su vez acredita carencias relativas al “arte de asociarse” de que hablaba A. de Tocqueville. Y, así, en los países aludidos, el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales. “El problema principal –dice Huntington– no es la libertad, sino la creación de un orden político legítimo. Puede haber orden sin libertad, por supuesto, pero no puede haber libertad sin orden. La vigencia de la libertad es previa a su limitación, y precisamente la autoridad es lo que escasea en esos países: sus gobiernos se encuentran a merced de intelectuales alienados, coroneles estrepitosos y estudiantes revoltosos”.<sup>28</sup> Al consenso sobre el derecho y a la utilidad común señaladas por Cicerón para caracterizar a la república, es necesario añadirle la creación de instituciones políticas que impliquen y reflejen el consenso moral y el interés mutuo. La fuerza y envergadura de sus instituciones políticas constituye, pues, el tercer elemento necesario para el mantenimiento de la comunidad en una sociedad compleja. Las instituciones son, según Huntington, pautas de conductas reiteradas, estables, apreciadas, e institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. “Se podría definir el proceso de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de éstos en particular se puede medir también por las mismas pautas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización. Y también se podrá estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político”.<sup>29</sup>

Así pues, en sus análisis de los “grados de gobierno” y de los “niveles de comunidad política” (consenso+utilidad común+instituciones), el profesor Huntington distingue los niveles de institucionalización con arreglo a lo que resulta de las siguientes parejas de relaciones: adaptabilidad-rigidez (en función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente –más adaptable cuanto mayor es su antigüedad y más frecuentes los desafíos que surgieron en su medio– y la antigüedad, a su vez, medida en términos cronológicos, generacionales o funcionales), complejidad-simplicidad, autonomía-subordinación, coherencia-desunión.

Finalmente, unas consideraciones provenientes del mundo del derecho, esta vez por intermedio del insigne Hauriou, tal vez el más relevante creador y expositor en estos temas. Formula Hauriou una definición que se hizo clásica, según la cual “una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos”.<sup>30</sup> El inmediato seguidor de Hauriou en la escuela institucionalista francesa, R. G. Renard, señala que la institución es la categoría de lo “nuestro”, la transposición jurídica del bien común.<sup>31</sup> En cuanto a la duración de las instituciones, Hauriou plantea lo atinente a la satisfacción de necesidades humanas, y las exigencias éticas. En este sentido dice que las instituciones duran más o menos tiempo según que ellas respondan más o menos a las necesidades del medio social y según sean más o menos cercanas a la verdad y la justicia. Las instituciones responden a necesidades, ellas prestan servicios; ellas pueden cesar de rendirlos, o bien porque las necesidades se hayan transformado, o bien porque las instituciones se hayan ellas mismas corrompido o hayan devenido parasitarias; la confianza del público se retira de ellas lentamente, sobreviven un tiempo, en razón de la vitalidad adquirida, pero están maduras para la reforma o para la supresión. Por otro lado, las ideas sobre las cuales reposan las instituciones pueden ser más o menos conformes a la verdad y la justicia ideales, pero ninguna institución social que se apoya en el asentimiento del público puede durar si se encuentra abiertamente en oposición a la verdad moral y la justicia.<sup>32</sup>

## Instituciones políticas y gobernabilidad

Como quedó de alguna manera insinuado más arriba, la cantidad y calidad de las instituciones políticas –calidad técnica y calidad ética, calidad política, jurídica, económica– guarda una estrecha relación con la noción de gobernabilidad, sustantivo difundido a partir de la década del setenta para significar no tanto lo que puede ser gobernado, como lo que no puede serlo. De esta manera, para arribar a una conceptualización adecuada, la secuencia correcta parece ser: gobierno, gobernable, ingobernabilidad, gobernabilidad.

Ello así, pues el concepto de gobernabilidad supone una idea de lo que es gobierno y de lo que es gobernable, pero sólo cuando el gobierno y lo gobernable llegan a sus límites, es decir, cuando ya los gobernantes no pueden obrar con éxito aun en materias necesarias, esto es, cuando las situaciones se vuelven indominables, la noción de ingobernabilidad conduce –a contrario, *ex adverso*– a la noción de gobernabilidad.

Gobernabilidad comporta la substantivación del adjetivo gobernable, que califica lo que es susceptible de ser gobernado. En tal sentido, gobernabilidad es un concepto abstracto, que no hace referencia inmediata al sujeto concreto en el cual reside, y que significa no lo que es gobernable, sino aquello por lo cual algo es gobernable. Todo ello deriva, pues, del sustantivo gobierno, que es la acción y el efecto de gobernar, esto es, de regir y dirigir lo gobernado hacia un fin de alguna manera predeterminado. En cuanto aquí interesa, se trata del gobierno de la sociedad estatal, fundamentalmente mediante el ejercicio del poder político. Gobierno designa, además, a los que gobiernan, al conjunto de los gobernantes, que en el Estado moderno forman, en cuanto al presente enfoque institucional, un cuerpo especializado, un conjunto de instituciones distinguible del resto de la sociedad. Pero, además, gobierno designa no sólo a las instituciones gobernantes o gubernativas, que ejercen la gobernación activa, sino también a los gobernados, a los que ejercen la gobernación pasiva, pues el efecto de gobernar resulta tanto de la acción de los gobernantes como de la acción de los gobernados, que pueden o no conducirse según las órdenes y preceptos de los gobernantes, o pueden acatar o cumplir tales órdenes y preceptos de diferentes maneras.

En resumidas cuentas, caben en política diversos sentidos de la palabra gobierno. Así, con respecto a los gobernantes jurídicamente e institucionalmente establecidos, pueden distinguirse: 1) las autoridades supremas del Estado (en nuestro régimen constitucional, los "poderes que integran el gobierno federal"); 2) sólo la que normalmente aparece como la más alta magistratura: el Poder Ejecutivo, 3) los gobernantes y los gobernados juntamente. Además, en cada uno de estos casos, hay que distinguir la acción y el efecto de gobernar. No hemos de emplear aquí preferentemente la palabra gobierno en el aludido sentido amplísimo que incluye a gobernantes y gobernados. En este sentido, hemos de oponer gobernantes o instituciones gobernantes a gobernados, de manera análoga a como se opone "Estado", fundamentalmente bajo su aspecto institucional, a "Sociedad".

Como quedó dicho *supra*, en rigor, estos casos gobernabilidad deriva de ingobernabilidad, que nunca es absoluta –no conocemos sociedades políticas sin gobierno– sino que siempre es relativa y aparece cuando se pone al gobierno frente a sus límites, frente a lo que el gobierno pretende o incluso debería hacer, pero que no puede hacer, por diversas razones. Como dejó dicho G. Jellineck hace tantos años: se trata de lo que el Estado puede hacer con éxito, lo que conduce a explicar la gobernabilidad por su opuesto, la ingobernabilidad.

Es, como puede verse, un tema complejo, pues el gobierno es una realidad compleja. La gobernabilidad y la ingobernabilidad aparecen, en función de los siguientes elementos o factores: 1) la cantidad y calidad de los gobernantes activos, de las instituciones gubernativas: en otros términos y desde otro punto de vista: del Estado (¿Quién gobierna?); 2) la cantidad y calidad de los gobernados o gobernantes pasivos, incluso de las instituciones no gubernativas, en otros términos y desde otro punto de vista: la sociedad. (¿Quiénes son gobernados?); 3) la cantidad y calidad de las materias u objetos sobre los cuales recae o pretende recaer la acción del gobierno y de las instituciones gubernativas (¿Qué se gobierna?); 4) la cantidad y calidad de los recursos, medios, instrumentos y procedimientos con que se gobierna (¿Cómo se gobierna?); 5) la cantidad y calidad de los fines, objetivos, metas que se intentan realizar o alcanzar con el gobierno (¿Para qué se gobierna?).

Nótese, además, que nos hallamos frente a realidades humanas que tienen, por tanto, una dimensión histórica y exigen no solo una consideración estática, sino también una consideración dinámica.

## INSTITUCIONES, POLITICA Y GOVERNABILIDAD

El problema presenta dificultades especiales, pues cada una de estas preguntas pueden responderse mediante juicios de realidad, atendiendo a lo fáctico, o bien mediante juicios normativos o normativo-jurídicos, según como esté previsto en la constitución, en las leyes y en las demás normas jurídicas, o bien mediante juicios estimativos, atribuyendo valoraciones positivas o negativas a cada una de la soluciones propuestas, según las propias preferencias y adhesiones políticas; claramente, sobre todas estas cuestiones existen versiones distintas según provengan de la derecha o de la izquierda, del liberalismo o del socialismo, de la socialdemocracia o del marxismo.

Así, ante el desajuste entre lo fáctico, lo normativo y lo valorativo, no es fácil identificar a los gobernantes verdaderos, a los que realmente deciden; tampoco a quienes son realmente gobernados y no gobernantes ocultos; tampoco a la materia o materias sujetas a la real acción de los gobernantes; tampoco a los medios o procedimientos, que pueden ser ocultos o ilícitos; tampoco a los reales fines y metas, que pueden atender al bien común y a los intereses generales, o bien al bien particular o a los intereses particulares de algunos.

Importante fuente de dificultades para identificar los verdaderos problemas de gobernabilidad radica en el aludido desajuste entre lo visible y lo invisible, entre lo manifiesto y lo oculto, entre lo "transparente" y lo "no transparente". En semejante línea de pensamiento, N. Bobbio propone dividir al poder y al gobierno según la "profundidad"; así, distingue: 1) el gobierno emergente o público; 2) el subgobierno con poder semisumergido o semi público (el gobierno de la economía, por ejemplo); 3) el criptogobierno dotado de poder sumergido u oculto (fuerzas ocultas, servicios secretos), además del "poder omnividente" que elimina toda privacidad.

La última fuente de dificultades que deseo señalar, es la que proviene de la importancia creciente de los factores externos en el manejo de los problemas internos, lo cual se presenta a veces bajo formas de la llamada globalización.

Lo dicho hasta aquí tiene un carácter analítico que no debe hacer suponer que los mentados aspectos y elementos se encuentran aislados como compartimentos estancos. Es claro que en la realidad se unifican, se influyen, se potencian o se corrigen mutuamente.

En cualquier caso, en todo el anterior análisis está presente la di-

versidad y complejidad de la realidad social. Así son posibles múltiples divisiones y diferenciaciones, no siempre o solo parcialmente coincidentes: como ya se dijo, lo institucional y lo no institucional, lo institucional político y lo institucional no político, lo institucional político gubernativo y lo institucional político no gubernativo; además, Estado y sociedad; Estado, mercado y sociedad; el "primer sector" del gobierno y de la política, el "segundo sector" de la economía, el mercado y los negocios, el "tercer sector" de lo social; en principio ajeno al mundo del poder y del lucro y, también en principio, regido por el desinterés y la solidaridad; las organizaciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales; las llamadas "redes" sociales de interacción; las comunidades permanentes, requeridas por la naturaleza humana, como la familia y el Estado, y las comunidades artificiales o transitorias que persiguen algún fin especial; la sociedad política a cargo del bien común global y las sociedades intermedias que persiguen bienes comunes intermedios; las diferenciaciones estamentales y de clase, etc. La interacción entre las instituciones, entidades, relaciones y grupos mencionados deben conjugarse con la interacción entre la legitimidad y la efectividad; entre la complejidad interna y la globalización externa; entre la vulnerabilidad externa, la vulnerabilidad social, la vulnerabilidad político-institucional; la creciente vulnerabilidad ética, fruto de la exasperación del relativismo y la secularización con los consiguientes fenómenos de anomia y amoralidad. Además, han de computarse las diversas estrategias posibles de reducción de demandas, de incremento de la capacidad del gobierno y de las instituciones, de un reordenamiento general de la vida social. Todo ello a la luz de diversas concepciones de la vida y de divergentes ideologías políticas en pugna.

Nos hallamos, pues, frente a una realidad compleja y complicada. Compleja, pues se trata de una pluralidad de numerosos elementos diversos, pluralidad de naturaleza fundamentalmente cuantitativa y opuesta a la simplicidad, como resulta de lo expuesto *supra*. Complicada porque se trata de una pluralidad confusa, difícil de comprender, de dirigir y de manipular, pluralidad de naturaleza fundamentalmente cualitativa opuesta a sencillez.

## Conclusiones

Creemos haber puesto de manifiesto la importancia teórica y práctica de las instituciones. Un descreimiento de tal importancia suele a veces provenir de una perniciosa tendencia, según la cual lo normativo y lo institucional serían una mera valla u obstáculo, removibles fácilmente y sin consecuencias, en vez de un cauce necesario para una vida social perfeccionada y civilizada.

Adviértase que hemos acudido a fuentes bibliográficas provenientes de diversas disciplinas: el derecho, la sociología, la psicología social, la economía, la ética social, la teoría del Estado, la teoría de la Constitución; también podríamos haber consultado otras, como la historia, la antropología cultural o las relaciones internacionales. Con ello se evidencia la relevancia de las instituciones en la vida social, y los diversos aspectos y determinaciones que ofrecen para ser considerados y estudiados separadamente, aunque, quizás, sin perder de vista una posible integración de los distintos saberes que, en rigor, versan sobre una misma aunque compleja realidad.

Con ello queda dicho, además, que abstenerse de considerar en política los aspectos institucionales y normativos comporta acercarse a una realidad trunca, desprovista de elementos esenciales, lo cual, como parece obvio, puede traer perjudiciales consecuencias, como suele acontecer cuando se ignoran aspectos fundamentales de la realidad. Nótese que sin lo institucional y sin lo normativo la vida social sería totalmente imprevisible, y habría que inventar cómo conducirse en cada nueva situación ante circunstancias que, por hipótesis, serían insusceptibles de ser pautadas, normalizadas o normativizadas. La satisfacción de necesidades y las exigencias éticas apuntadas por Hauriou quedarían, así, sin adecuada respuesta.

## Notas

\* Profesor Titular Ordinario de Ciencia Política I y Ciencia Política III de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCA), y director de la Maestría de Ciencias Políticas (UCA).

1. Friedrich, C.J., *El Hombre y El Gobierno. Una Teoría Empírica de la Política*, Tecnos, Madrid, p. 87.

## INSTITUCIONES, POLITICA Y GOBERNABILIDAD

2. Friedrich, C.J., obra citada, p. 88.
3. Friedrich, C.J., obra citada, pp. 99-100.
4. Almond, G.A. y Powell, G.B. (h), *Política Comparada. Una Concepción Evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 27-28.
5. Rhodes, R.A.W., *El Institucionalismo*, en David Marah y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y Método de la Ciencia Política*, Alianza editorial, Madrid, 1979, página 65.
6. Jouvenel, Bertrand de, *El Principado*, Ediciones del Centro, Madrid, 1974, p. 242.
7. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, pp. 7-8.
8. Weber, Max, *El Político y el Científico*, Alianza editorial, Madrid, 1972, p. 82.
9. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1947, p. 278.
10. López, Marlo Justo, *Introducción a los Estudios Políticos*, volumen II, Kapelusz, Buenos Aires, 1971, pp. 243-244.
11. Prelot, Marcel, *La Ciencia Política*, 2ª. Edición, Eudeba, Buenos Aires, 1965, p. 77.
12. Prelot, Marcel, obra citada, p. 78-79.
13. North, Douglas C., *Instituciones, Cambio Social y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 13.
14. *Ibid.*
15. North, Douglas C., obra citada, p. 15.
16. North, Douglas C., obra citada, p. 18-19.
17. North, Douglas C., obra citada, p. 16-17.
18. Gerth, Hans y Wright Mills, Charles, *Carácter y Estructura Social*, Paidós, Buenos Aires, 1963, p. 45.
19. *Ibid.*
20. Gerth, Hans y Wright Mills, Charles, obra citada, pp. 46-47.
- 21). Gerth, Hans y Wright Mills, Charles, obra citada, pp. 49-50.
22. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Abril, Barcelona, 1964, pp. 30-31.
23. Chesterton, Gilbert K., *Ortodoxia*, Colección Austral, Espasa Calpe Argentina, Buenos Aires, 1945, pp. 158-159.
24. Laski, Harold, *El Sistema Presidencial Norteamericano*, Ediciones Siglo XX, Buenos Aires, 1948, pp. 9-10.
25. Messner, Johanes, *Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967, pp. 563-565.
26. Broom, Leonard y Selznick, Philip, *Sociología*, Ed. Continental, México, 1971, pp. 276-277 y 280-281.



## INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

27. Huntington, Samuel P., *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 134-141.
28. Huntington, Samuel P., obra citada, p. 191.
29. Huntington, Samuel P., obra citada, p. 23.
30. Hauriou, Maurice, *La Teoría de la Institución y de la Fundación*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968, pp. 39-40.
31. Renard, R.G., *La Philosophie de l'Institution*, Sirey, Paris, 1939, p. 22.
32. Hauriou, Maurice, *Precis de Droit Constitutionnel*, Sirey, Paris, 1923, p. 82.

# Rol de la comisión parlamentaria conjunta en el proceso de integración del mercosur privado

por Lincoln Bizzózero  
y Ana Pastorino

## Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar la labor realizada por la Comisión Parlamentaria Conjunta a partir del Protocolo de Ouro Preto (POP) a los efectos de visualizar su ámbito de competencia en la estructura orgánica y los contenidos que le otorga a la esfera política regional. Estos puntos introducen una problemática compleja en lo que concierne al papel de los parlamentos en los nuevos regionalismos, tanto en los aspectos vinculados a la relación con la ciudadanía, como en lo referido a las funciones que deben desempeñar en la estructura orgánica de estos procesos.

El primer aspecto –relación con la ciudadanía– ha constituido uno de los núcleos fundamentales de debate en referencia a la representatividad y a los impactos de las decisiones en la sociedad en los nuevos desarrollos institucionales en Europa. En particular, la aprobación del Tratado de Maastricht derivó en que se desarrollaran debates donde ingresó el componente del déficit democrático y social. Las polémicas vinculadas con el "déficit democrático" que tuvieron como objetivo la revisión del Tratado de Maastricht indican que el proceso europeo completo otra etapa y que precisa una nueva formulación de la dimensión política que posibilite legitimar las instancias institucionales en la sociedad europea.

Si bien el déficit democrático en un proceso de integración ha surgido con especial fuerza en Europa, ha sido señalado también en América Latina. En esta región, los actores de la sociedad civil en los procesos de integración deben encarar las insuficiencias propias de la

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

representatividad regional y las provenientes del déficit estructural que acarrea consecuencias particularmente negativas debido a los ajustes productivos y en las relaciones laborales.

El segundo aspecto –funciones de la instancia parlamentaria en la estructura orgánica– atiende a otro tema de relevancia concerniente a los ámbitos de competencia y funciones de las instituciones. En esta dirección, el camino recorrido por las instituciones europeas da cuenta de una mayor participación y control por parte del Parlamento Europeo en la estructura orgánica. En el MERCOSUR observamos un camino diferente, por lo que los avances registrados debemos ubicarlos en otras lógicas en cuanto a la relación ámbito de competencia – déficit democrático. Ello es así, porque la función de control parlamentario se encuentra incluida en los Tratados comunitarios europeos, aun cuando se planteen varios problemas debido a la lógica regional–nacional que sigue imperando; en cambio dicha función no está planteada todavía en los tratados del MERCOSUR.

Para adentrarse en el objeto analítico es necesario identificar el funcionamiento y los principales acuerdos que se procesaron en la Comisión Parlamentaria Conjunta, en tanto instancia representativa del Parlamento de cada uno de los cuatro países integrantes del MERCOSUR. La identificación de los principales acuerdos en el recorrido de la Comisión Parlamentaria Conjunta posibilitará a su vez verificar el grado en que se encuentra involucrada en el proceso, la capacidad de intermediar en los temas de la agenda regional y a su vez el potencial de expandir sus competencias en términos de una representatividad inferior de los cuerpos electorales nacionales.

La interacción de estos tres aspectos es lo que hace a la dinámica y complejidad del funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Si se toman estrictamente las funciones asignadas por el Protocolo de Ouro Preto, a lo sumo se plantearía el involucramiento y los aspectos procesales y de contenido de la inserción en la estructura orgánica. Ahora bien, si delimitamos el necesario involucramiento de los Parlamentos nacionales, el ámbito de competencia de la CPC tenderá necesariamente a expandirse en un proceso de integración en desarrollo, debido a que los parlamentarios buscan reproducir esquemas nacionales de funcionamiento al no existir una lógica regional.

Estas tres verificaciones referidas al grado de compromiso con el proceso, al nivel de sensibilidad con los temas de la agenda regional y

## KOL DE LA COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA...

al potencial desarrollo de la representatividad en la región, muestran los desafíos a que se ve enfrentada la Comisión Parlamentaria Conjunta. La primera verificación remite al seguimiento del proceso y a los vínculos internos con los otros órganos del MERCOSUR. Ello es así por el hecho de que la Comisión Parlamentaria Conjunta, si bien a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto, queda incorporada al sistema institucional del MERCOSUR, tiene únicamente capacidad de recomendación. Por ello resulta relevante el grado en que se encuentra involucrada en el proceso de integración.

La segunda verificación que puede extraerse del análisis del funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta, nos aproxima a la función política de mediadora y transmisora frente a las sociedades nacionales y a la ciudadanía, de los avances y dificultades que se gestan en el proceso. Finalmente, los acuerdos y manifestaciones del órgano posibilitan aproximarnos al potencial de representatividad del órgano, en tanto expresión del nivel de sensibilidad frente a los temas de las agendas nacionales y de la agenda regional.

Las tres dimensiones señaladas se hacen necesarias como componentes de un órgano que represente la instancia parlamentaria en un proceso de integración regional. En la medida en que un proceso defina entre sus objetivos la realización de un mercado común, lo cual implica definiciones de política comunes o convergentes, se ha verificado la necesidad de incluir en el mismo una instancia parlamentaria de acompañamiento. Esta expresión de la estructura orgánica plantea un difícil equilibrio entre los distintos órganos y una tensión en el órgano en que se manifiesta la instancia parlamentaria entre el acompañamiento del proceso y las funciones y potestades del Parlamento, en tanto mediador y representante de la ciudadanía.

El proceso del MERCOSUR desde 1991 hasta la fecha puede ser dividido en tres etapas: la etapa de transición (1991-1994), la de adaptación al nuevo contexto definido por el POP y la etapa actual vinculada con la Agenda 2000 (1997-al presente). En lo que concierne a este trabajo, nos remitiremos al análisis de la Comisión Parlamentaria Conjunta en los dos últimos períodos, es decir, desde el momento en que se le otorga estatuto de órgano a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el POP. Antes de entrar al análisis de la actuación propiamente dicha se hará una breve referencia al lugar ocupado por la CPC en el marco

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA.

institucional del MERCOSUR, en lo que atañe a sus competencias y a su relacionamiento con los demás órganos:

### **Ubicación institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta**

El art. 24 del Tratado de Asunción preveía la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), pero sin que la misma formara parte de la estructura orgánica del MERCOSUR. En diciembre de 1991 se reúnen delegaciones de parlamentarios de los Estados Partes en el MERCOSUR con el objetivo de dejar instalada la CPC y adoptar su primer Reglamento.

Es recién a partir del Protocolo de Ouro Preto que la Comisión Parlamentaria pasa a ser uno de los órganos del sistema de integración. El Protocolo de Ouro Preto establece en su artículo primero, que el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico y Social (FICES), y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), serán los órganos que compondrán la estructura institucional del MERCOSUR. Se ve reforzado de esta manera el basamento orgánico definido a partir del Tratado de Asunción, que sólo establecía una estructura mínima compuesta por el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común, que estaría asistido por una Secretaría Administrativa.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, estando integrada por igual número de parlamentarios de dichos Estados (arts. 22 y 23). La estructura institucional del MERCOSUR descarta en esta instancia una representación directa de la sociedad subregional; solución adecuada al espíritu intergubernamental que caracteriza al bloque regional. En esta dirección, la elección de los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta, se realiza de acuerdo con los procedimientos internos de los respectivos Parlamentos nacionales (art. 24).

El art. 26 del P.O.P. reconoce a la Comisión la facultad de realizar recomendaciones al Consejo del Mercado Común, canalizadas a través del Grupo Mercado Común.

Las funciones están delimitadas a acelerar los procedimientos pá-

lamentarios para la pronta entrada en vigor de las normas aprobadas por los órganos con capacidad de decisión; coadyuvar a la armonización de legislaciones, en la medida del avance y profundidad del proceso; examinar temas prioritarios que le defina el Consejo del Mercado Común; y adoptar su Reglamento Interno (arts. 25 y 27 del Protocolo). El Reglamento Interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta, no tiene que ser homologado por el Grupo Mercado Común, como en los casos de la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico y Social. Esta diferenciación tiene relación con la naturaleza del órgano y el hecho de que en sus funciones dependa del órgano político.

En lo que concierne al funcionamiento de la CPC, el Reglamento interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta prevé en su Reglamento interno la creación de ocho subcomisiones, las cuales cuentan con comisiones asesoras. El elevado número de Comisiones Asesoras y de dictámenes dificulta el funcionamiento de las Subcomisiones, planteando problemas a las Comisiones nacionales.

La relación con el Consejo del Mercado Común, tanto en las potenciales demandas del Consejo, como en la posibilidad de elevar recomendaciones, diferencia a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Foro Consultivo Económico-Social. En lo que se refiere a su limitado papel en la estructura institucional, debe entenderse su posibilidad de obtener un mayor peso, ya al depender de su propio desempeño, tanto en lo que se refiere a las recomendaciones que eleve, como, en lo que es más importante, en la organización de un tejido de redes parlamentarias y partidarias subregionales.

Además de las recomendaciones que eleva al Consejo, la Comisión se manifiesta también a través de declaraciones y de resoluciones. En tanto las primeras se utilizan generalmente para marcar posturas en común, las segundas están dirigidas al propio funcionamiento orgánico.

### **El período de adaptación**

Este período cubre dos años que se diferencian en la evolución del proceso y que repercuten obviamente en los distintos órganos del MERCOSUR. El año 1995 fue un año donde primaron los asun-

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

tos derivados de la aprobación del POP, incluido la propia ratificación del mismo. Durante el año 1996 predominaron los temas vinculados con las definiciones de la Comisión referidas a las relaciones con terceros, al funcionamiento intra-Mercosur y a las prioridades temáticas.

En materia institucional, y en lo que respecta al propio funcionamiento de la CPC, se introdujeron sucesivas reformas al reglamento interno entre las que cabe destacar la posibilidad para la Comisión de sesionar en forma anual junto con el Consejo Mercado Común y la introducción de las "declaraciones" como una nueva forma de manifestación externa.

Por otro lado, el tema de la internación de normas mercosurianas ha sido objeto de permanente atención de parte de la Comisión, en tanto la misma constituye –como ya se señalara– una de sus principales funciones. Debido al particular sistema establecido en el POP en materia de vigencia de los actos jurídicos regionales, la CPC está llamada a desempeñar un lugar destacable en cuanto a la real efectividad de la normativa regional necesaria para el desarrollo del proceso.

En la etapa analizada en este apartado, se han realizado recomendaciones en este sentido, tales como: iniciar en las Secciones Nacionales de la CPC aquellos acuerdos que necesiten aprobación legislativa para su entrada en vigor; definición –vía protocolo complementario– de ciertas normas de vigencia automática; establecimiento de un plazo máximo en el marco del procedimiento previsto por el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto.

Respecto al relacionamiento de la CPC con otros órganos del sistema, se van definiendo ciertas pautas como la que refiere a la vinculación con el Consejo Mercado Común. En este sentido la Comisión pretende excluir la intermediación del Grupo Mercado Común en materia de envío de recomendaciones al Consejo, basándose en la necesaria independencia que debe existir entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Se intenta trasladar de esta manera el principio constitucional interno a la instancia regional.

Otras manifestaciones realizadas por la CPC dan cuenta de la falta de receptividad de sus recomendaciones tanto en el ámbito del Consejo como en el del grupo Mercado Común. Por otra parte, se realiza una solicitud para participar en las reuniones del Consejo del Mercado Co-

mún, en aquellos asuntos relacionados con la armonización legislativa de los Estados Parte del MERCOSUR.

En relación al Foro Consultivo Económico-Social, cabe destacar la sugerencia realizada por la Comisión respecto a los sectores que deberían quedar representados en el otro órgano consultivo del sistema y las líneas establecidas para entablar una relación de carácter formal con el mismo. Se tienden asimismo ciertos enlaces con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y se brinda apoyo a los trabajos del SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y seguridad Social".

También corresponde a este período la instalación de la Secretaría Administrativa Permanente de la CPC, quedando fijada su sede en la ciudad de Montevideo, adoptándose así la misma solución que para la SAM.

Las áreas de interés de la CPC definidas en la etapa abarcan una amplia gama de asuntos, que demuestran la sensibilidad demostrada hacia todos los temas-eje del proceso de integración tales como los aspectos económico-comerciales (código aduanero, prácticas desleales de comercio, regulación de la competencia, pequeñas y medianas empresas); dimensión socio-laboral (defensa de fuentes de trabajo en los Estados Parte, adhesión a los convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes); fortalecimiento jurídico-institucional (creación de un tribunal de justicia de carácter permanente); ciudadanía y sociedad civil (defensa del consumidor, información a la ciudadanía sobre la marcha del proceso, propiedad intelectual); dimensión política (establecimiento de una cláusula democrática, defensa de los derechos humanos); posicionamiento conjunto (alineamiento con Argentina por su reclamación en el ámbito de la OMC por subsidios agrícolas europeos). La Comisión tampoco ha estado ajena a los problemas de seguridad fronteriza, narcotráfico, prácticas militares de carácter nuclear y transporte de desechos radiactivos.

En el frente externo, la actuación de la CPC se va delineando a partir de sus relaciones con otras instancias parlamentarias regionales y subregionales (Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino, Parlamento Europeo) y con los Parlamentos nacionales de los Estados Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por otra parte, el contenido temático de las prioridades asignadas en el marco del Acuerdo de Cooperación con el Parlamento Europeo muestra una mayor elaboración de los intereses del órgano en sus relaciones con terceros. En ese sentido los temas a los cuales se les otorgó prioridad fueron los siguien-



## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA

tes; telecomunicaciones, armonización de políticas cambiarias, normas de protección al consumidor, servicios en el MERCOSUR, armonización de políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas, economías regionales, asuntos fronterizos y municipales, políticas de nivelación de disparidades económicas entre las diferentes regiones de los países del MERCOSUR, armonización de políticas laborales e internación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

### El período actual

El período actual comprende la actividad realizada entre el año 1997 y junio de 1999, en que se realiza la XIII Sesión plenaria en Asunción de Paraguay. Como se señalara anteriormente, se diferencia de los años anteriores en el hecho de que la CPC comienza a consolidar su funcionamiento con una Secretaría (específica en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR), en que busca tener un mayor protagonismo político en el proceso y en que comienza a definir su ámbito en la estructura orgánica.

El contenido de las declaraciones, disposiciones y recomendaciones señala la permanencia de las tensiones entre el acompañamiento del proceso, la mediación con la ciudadanía y la representatividad de la misma. En las diversas expresiones de la Comisión se observa el potencial de representatividad que va desarrollando.

El período actual está marcado por la continuidad de algunos temas institucionales derivados de las atribuciones de la Comisión Parlamentaria y de sus relaciones al interior del MERCOSUR. Se adopta un nuevo Reglamento (Resolución N° 2/97) en que se realizan modificaciones temáticas en las Subcomisiones, se detallan las potestades de la Mesa Ejecutiva y se otorga autorización al Presidente de la Comisión para firmar acuerdos de cooperación con entidades legislativas. También se desarrolla todo lo relativo a la infraestructura de la SAPPy al presupuesto de la misma, considerándose la posibilidad de extenderle las mismas prerrogativas ya acordadas a la SAM. Otro tema que hace la su funcionamiento es la participación de los congresos chileno y boliviano en sus reuniones.

Se mantiene como central el tema de la incorporación y vigencia de la normativa mercosuriana, propugnándose una mayor prontitud en

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA

la internación, así como la inserción de una fecha de entrada en vigor en las Decisiones y Resoluciones del MERCOSUR.

Los asuntos de la etapa referidos a las relaciones orgánicas fueron: creación de grupos de trabajo conjunto con representantes del Grupo Mercado Común y del Foro Consultivo Económico-Social para el tratamiento de temas diversos (proyecto de carta social, aprobación de protocolos) y solicitud de información sobre el tratamiento otorgado a las recomendaciones en los demás órganos.

Se enfatiza en la necesidad de dotar al MERCOSUR de una mayor institucionalidad y de fortalecer en ese marco la dimensión parlamentaria del proceso de integración. En materia de procedimiento y funcionamiento se dispone que las Reuniones Plenarias se realicen con suficiente anticipación, a los efectos de que el Consejo Mercado Común pueda considerar las recomendaciones y que la Reunión de la Mesa Ejecutiva de la CPC se lleve a cabo paralelamente a la reunión del Consejo y a la Cumbre del MERCOSUR, para que el Consejo ponga en conocimiento de los representantes de la Comisión sus decisiones.

En las esferas de interés definidas en el período anterior se introducirán nuevos temas, acompañando la marcha del proceso. En materia económica-comercial se trata sobre la conveniencia de crear un grupo de convergencia de políticas macroeconómicas; realización de estudios sobre sociedades comerciales, trato nacional y armonización legislativa en materia de instituciones financieras provenientes de terceros Estados; necesidad de una consulta previa para cualquier alteración del Arancel Externo Común; compras gubernamentales.

Por otra parte, se solicita al Consejo que una esfuerzos para crear mecanismos de complementación de las políticas agrícolas nacionales para, en conjunto, romper las barreras arancelarias y no arancelarias existentes en el comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea y para que se utilicen los mecanismos de salvaguardias permitidos por la OMC frente a los productos agrícolas subsidiados.

Se mantiene el énfasis en la dimensión social del proceso, insistiéndose en la aprobación de una carta social, adopción de un estatuto del trabajador migrante, erradicación del trabajo infantil, igualdad de oportunidades para la mujer y aprobación del acuerdo sobre seguridad social.

Dentro de las cuestiones vinculadas al eje ciudadanía-sociedad civil se insiste en el tema de la difusión sobre la marcha del proceso, se-

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

ñalándose en esta etapa la conveniencia de realizarla a través de un medio de alcance regional. Entre otros temas tratados, se encuentra el del establecimiento de un sistema de vigilancia epidemiológica y el de la adopción de políticas comunes respecto a las personas discapacitadas. Asimismo se toma posición sobre un pasaporte MERCOSUR.

Entre las recomendaciones adoptadas sobre estas últimas áreas es de destacar la que concierne a una definición regional del producto en sus contenidos sociales y laborales. La recomendación N° 1/99 es una sugerencia vía Consejo Mercado Común al Subgrupo de Trabajo N° 10, para que estudie la creación de un logo que permita al consumidor identificar aquellos productos y/o servicios en cuyo proceso de producción, transformación, elaboración, procesamiento, prestación, distribución y/o comercialización se de cumplimiento a la legislación laboral y de seguridad social vigente en el ámbito del MERCOSUR. Además se enfatiza la lógica bloque regional recomendando la utilización de un logo de productos MERCOSUR al interior de la región.

Otros puntos de interés manifestados por la Comisión en el transcurso de esta etapa guardan relación con la la infraestructura vial de la región y con la defensa del medio ambiente. Se hace así referencia a los siguientes puntos: navegabilidad del Río Uruguay, transporte en las zonas fronterizas, regulación de los proyectos de ingeniería y su impacto ambiental, turismo regional y medio ambiente, ecosistemas compartidos, reglamentación de los recursos ictícolas, adopción de un protocolo sobre medio ambiente, sistemas de información respecto a catástrofes naturales o emergencias ambientales. Convenio sobre la Diversidad Biológica, de 5 de junio de 1992.

En el ámbito político, se propugna el establecimiento de mecanismos de cooperación, a fin de corregir problemas económicos y sociales que puedan afectar la estabilidad democrática en Paraguay; así como el afianzamiento del compromiso de mantenimiento de las instituciones democráticas en los Estados Parte, como condición necesaria para la permanencia en el bloque.

Se propone en esta etapa hacer frente a la crisis financiera internacional en forma conjunta, como modo de consolidar las posturas de bloque. En este sentido se señala el fortalecimiento del MERCOSUR como actor unificado en las negociaciones en el ALCA y la participación en las mismas de la CPC. En materia de relaciones externas se da tratamiento a la aprobación del proyecto de Acuerdo de Cooperación

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

entre la Comisión Europea y la CPC, y se analiza la relación entre los Parlamentos de los Estados Parte del MERCOSUR con el Congreso de los Estados Unidos de América. Además, se plantea la realización de una cumbre MERCOSUR-APEC.

En definitiva, se impulsa un mayor protagonismo regional frente a otros bloques en el sistema internacional en particular en los temas agrícolas, se enfatiza el sentido regional MERCOSUR tanto en materia de calidad comercial del producto como de su calidad socio-laboral y se intenta fortalecer la dimensión parlamentaria en el proceso.

### **Conclusiones**

Este análisis sobre el funcionamiento y los acuerdos de la Comisión Parlamentaria Conjunta a partir de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto reafirma algunos puntos que abren futuros debates sobre la interacción de la Comisión Parlamentaria Conjunta con los otros órganos, sobre sus potestades en el proceso y su potencial de mediación y representatividad con la ciudadanía.

Uno de los aspectos que puede resaltarse del recorrido de la Comisión Parlamentaria Conjunta en las dos etapas analizadas es la "sensibilidad" política y parlamentaria frente al proceso de integración, que ha potenciado la participación de los parlamentos en el proceso.

Por otra parte, se ha reafirmado durante estas dos etapas la vigencia de la Comisión Parlamentaria en tanto órgano específico en la ingeniería institucional del Mercosur. Si bien puede señalarse que resta mucho por hacer en cuanto a competencias parlamentarias que tienen relación con la mediación y la representatividad, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha pasado a ser parte funcional de la estructura institucional. Por otra parte, la definición de atribuciones que realizó la Comisión Parlamentaria Conjunta ha posibilitado una inclusión "política" en la instancia institucional Mercosur frente a la propuesta de una "comisión receptora" o de una "comisión resolutive"; Esta definición institucional deja de todas formas pendiente los asuntos vinculados a la definición del control político y la mediación con la ciudadanía, temas que de por sí llevarán a complejas y sutiles definiciones a nivel nacional y regional.

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

Restaría señalar dos aspectos de interés en esta aproximación: los problemas que apareja la definición de un espacio político y las perspectivas que surgen de los acuerdos con otras instancias parlamentarias (Parlamento Europeo, Chile y Bolivia):

El análisis del funcionamiento de la Comisión Parlamentaria muestra las dificultades en la definición de un espacio diferenciado político tanto en términos de estrategias como de "modelos" institucionales. En ese sentido, se insiste en solicitar determinados reconocimientos al Consejo por una parte y también en la definición de determinados criterios e instrumentos, como lo son las secciones nacionales, al interior por otra parte.

Las últimas reuniones dan cuenta de las dificultades del proceso y del entorno en lo que concierne el comercio internacional, pero también señalan la necesidad de definir pautas políticas regionales frente a temas de importancia como lo son la defensa del consumidor, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, las definiciones de calidad del producto.

El recorrido realizado por la Comisión Parlamentaria Conjunta permite afirmar que se ha consolidado el "episo institucional" del órgano en la interacción con los otros órganos y que quedan planteados la definición del espacio vinculado a la mediación con la ciudadanía, los mecanismos de representatividad y los ámbitos de competencia de la política regional que es donde se han procesado algunos debates y recomendaciones recientemente.

La literatura reciente sobre el proceso de revisión del Tratado de Maastricht tiene dos vetas: una federal-funcionalista que tiene como objetivo la realización de la democracia en el seno de una Europa federal; otra que considera la necesidad de procesar la "completud" democrática a distintos niveles (local, nacional y supranacional), porque la construcción europea ha llevado a distintas articulaciones. Ver al respecto, Mario Telo (ed) "Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe" Bruselas, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1995; y Mario Telo-Paul Magnette (eds) "Repenser l'Europe" Bruselas, Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1996. Una presentación de la estrategia "alternativa" puede leerse en Phillippe C. Schmitter "Una estrategia alternativa para el futuro de la integración europea: la democratización" en Seminario-Re-

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

unión "Horizontes estratégicos de la integración: opciones para el Siglo XXI" Montevideo, CEFIR, Documento final, noviembre de 1996. Una perspectiva del debate institucional puede verse en Jean-Victor Louis "L'Union Européenne et l'avenir de ses institutions" Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, 1996.

Véase al respecto Jorge Grandi "Los siete desafíos y los siete déficit de la integración para América Latina" en Sintesis nº 24, Madrid, enero 1996.

Los problemas derivados del control parlamentario están muy bien expuestos por Carlos Closa en Sistema político de la Unión Europea Madrid, Ed. Complutense, 1997.

El grado en que un órgano se encuentra involucrado en el proceso puede resultar de difícil determinación. Al respecto puede utilizarse una aproximación cualitativa marcada por la actitud o bien verificar si las iniciativas del órgano se plasman en recomendaciones que exponen puntos de los temas planteados en la agenda.

El potencial del órgano en desarrollar su carácter representativo es inferido, ya que el órgano es una Comisión, conformada por representantes de los cuatro países. Aún cuando no hubiera elecciones al Parlamento regional, como en Europa, la caracterización del órgano en el Acuerdo fundacional resulta fundamental a los efectos de acotar la función y el nivel de representatividad.

Un análisis sumario del funcionamiento durante el período de transición fue realizado en Lincoln Bizzozero "La Comisión Parlamentaria Conjunta. Una visión de su funcionamiento" en CEFIR Perspectivas institucionales del MERCOSUR: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta Buenos Aires, junio 1998.

De acuerdo a su Reglamento Interno la CPC estará integrada por hasta sesenta y cuatro (64) Parlamentarios de ambas Cámaras, hasta dieciséis por cada Estado Parte.

Si bien esta intermediación del Grupo ha sido objetada en alguna oportunidad por la CPC, obedece a una razón práctica: es el Grupo el órgano encargado de preparar la agenda del Consejo.

Una aproximación a los problemas derivados del funcionamiento de la CPC se encuentra en el artículo de Sol Samaniego "Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en la página web de CEFIR, HIPERVÍNCULO <mailto:cefir@cefur.cefir.org.uy>

## ROL DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA...

La información correspondiente a las reuniones entre los años 1995 y 1997 fueron proporcionadas por la Sección nacional de la CPC y la Dirección de Relaciones Internacionales de la Cámara de representantes.

Durante el año 1995 se llevaron a cabo la V y VI Sesiones Plenarias de la CPC. En la V Sesión, realizada en Asunción del Paraguay en agosto de 1995 se emitieron un total de 5 Recomendaciones y 8 Resoluciones, mientras en la VI Sesión Plenaria, realizada en Uruguay, en diciembre, se acordaron 10 Recomendaciones (una sin número) y siete resoluciones (una sin número).

### **Incorporadas por Resolución 16/96.**

En la recomendación 4/95, resulta de sumo interés el punto de partida que señala textualmente: "Visto: La necesidad de agilizar la entrada en vigencia de algunas normas comunitarias,..." Como se ve, la Comisión Parlamentaria parte de la base de la existencia de algunas normas comunitarias para la recomendación. Habría que precisar el contenido y características de las mismas y también otorgar una clasificación a las otras normas, a los efectos de poder articular políticamente otras manifestaciones.

Acá la recomendación, que no tiene número, se acompaña de fundamentos. El principal es la falta de celeridad y homogeneidad en el procedimiento definido por el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto para la internación de las normas.

Recomendación Nº 1/95.

El Acuerdo de Cooperación se inscribe en el marco de la Declaración Conjunta sobre Cooperación firmada entre la Delegación para las Relaciones con los Países de América del Sur del Parlamento Europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta durante el primer semestre de 1996.

El pasaje a otra etapa a partir de la cumbre presidencial de Fortaleza, no resulta solamente de una aproximación conceptual o metodológica, sino que también fue reiterado por los propios Presidentes. Véase al respecto, Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero "Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido

subregional” Integración S Comercio año 1, número 3, BID-INTAL, Buenos Aires, septiembre – diciembre 1997.

Las actas de las reuniones de los años 1998 y 1999 fueron proporcionadas por la Secretaría de la CPC.

### Referencias bibliográficas

- Abreu, Sergio “La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR” en CEFIR Perspectivas institucionales del MERCOSUR: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta Buenos Aires, junio de 1998.
- CEFIR Perspectivas institucionales del MERCOSUR: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta Buenos Aires, junio de 1998.
- Closa, Carlos Sistema político de la Unión Europea Madrid, Estudios Complutenses, Ed. Complutense, 1997
- Drummond, Claudia “O Mercosul Político: A Comissão Parlamentar Conjunta” en Ministerio das Relações Exteriores Boletim de Integração Latino-Americana. Especial: Dois Anos do Tratado de Assunção Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior. Núcleo de Assessoramento Técnico, Brasília, 1993.
- Louis, Jean Victor – Waelbroeck, Denis Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle Bruselas, Ed. Université Libre de Bruxelles, 1989.
- Pérez Antón, Romeo “El contexto político e institucional del MERCOSUR” en CEFIR Perspectivas institucionales del MERCOSUR: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta Buenos Aires, junio de 1998.
- Pierucci, Andrea “Il Trattato di Amsterdam: la parlamentarizzazione dell'Unione Europa?” en la revista Europa/Europe año VII n1 1, Fondazione Instituto Gramsci-Bollati Boringhieri ed. Roma, 1998.
- Telò, Mario “Le metamorfosi istituzionali dell'Unione europea. en la revista Europa/Europe año VII n1 1, Fondazione Instituto Gramsci-Bollati Boringhieri ed. Roma, 1998.
- Vacchino, Juan Mario La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional BID-INTAL, Buenos Aires, De Palma 1990.



# **Sistema correccional de menores de la ciudad de Córdoba 1998-1999<sup>3</sup>**

Versión especialmente revisada para la Revista Colección

José Atilio Alvarez  
*Director de investigación*

Germán Alejandro Sarlangue  
*Investigador*

## **Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un diagnóstico sobre el sistema correccional de menores de la ciudad de Córdoba.

Durante el segundo semestre de 1999, el entonces electo y posteriormente gobierno de la provincia de Córdoba, solicitó un estudio que le permitiera visualizar la situación por la que pasaba la ciudad mediterránea en materia de menores en conflicto con la ley penal, para a partir del mismo tomar las decisiones técnico políticas pertinentes a fin de enfrentar y transformar la situación imperante.

Una investigación realizada previamente en la ciudad de Buenos Aires<sup>4</sup> sentaba las bases metodológicas para desarrollar el trabajo encomendado. Tras un diseño muestral y partiendo de la sistematización de la información existente en los expedientes de los Juzgados de Menores de la ciudad de Córdoba, se pretendía brindar las características básicas de la población de menores vinculada a hechos calificados como delitos y el estado de situación en el que se encontraba el sistema público responsable de realizar los abordajes correspondientes.

Tras la etapa diagnóstica y fruto del análisis minucioso de los datos por parte de un equipo interdisciplinario especializado en la temática —actividad que permitió a los expertos cuantificar la gravedad del problema—, se recomendó, a quien había sido electo para asumir el órga-

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

no ejecutivo y a los responsables designados para conducir los organismos públicos provinciales, una serie de líneas de acción,

Ya constituido el nuevo gobierno se crea por decreto provincial el Organismo Interministerial Coordinador de Programas Especiales para la Niñez y la Juventud. Dicha entidad fija posteriormente, por consenso de todos los representantes ministeriales, un plan de política pública tomando como punto de partida la información suministrada por el presente trabajo de investigación y los lineamientos señalados en él.

Lo aquí estudiado no parte ni fundamenta la realidad, ni la transformación de la misma, con las oposiciones antinómicas que consabidas ideologías utilizan en una confrontación maniquea de nulo valor científico, donde los paradigmas son enfrentados dialécticamente en encarnaciones que reproducen la lucha de las fuerzas del bien contra las poderosas huestes del mal. Donde las palabras, vaciadas de su contenido esencial, son transformadas semióticamente desde un nominalismo manifiesto, en estandarte de los guerreros.

A Ortega y Gasset pertenece la sentencia "argentinos a las cosas". No es otra que decir, argentinos a la realidad, dejad la inconsistencia del no ser. Para el cumplimiento del objetivo de este trabajo, y como escuchando al filósofo español, se indaga desde una visión REALISTA y con metodología cuantitativa, la complicada y difícil situación en que se encuentra la ciudad de Córdoba en materia de menores transgresores -de jóvenes detenidos por hechos que la ley penal califica como delitos-; no por el crecimiento desproporcionado y mágico de este fenómeno social y urbano, sino debido al quiebre operativo de las instituciones dedicadas a buscar y encontrar soluciones, a trabajar arduamente en estos menesteres.

En síntesis, el lector no encontrará en este estudio diagnóstico, suposiciones teóricas, ni consejos magistrales, ni soluciones mágicas que se producirían tras el abandono de un modelo centenario. Las PROPUESTAS ejecutivas, no incluidas en esta obra, han sido desarrolladas para futuras presentaciones. Las páginas siguientes le permitirán únicamente conocer, el complicado escenario del cual va a partir aquel político arquitectónico que tome la responsabilidad pública de gestionar los planes, programas y proyectos que le permitirán la apertura de un camino de transformación institucional y de inclusión social.

La investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera:

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

CAPÍTULO I: De la población de menores registrada en 1998 en los cuatro Juzgados en lo Correccional de Menores, se pretende inferir los parámetros poblacionales por medio del procesamiento de los datos obtenidos en una muestra aleatoria, de las edades, el sexo, la nacionalidad, el nivel de escolarización y el distrito territorial al que pertenecen sus familias.

Conocidos los distritos donde se asientan las familias de la población estudiada (3700 casos), se ha confeccionado un mapa de riesgo social donde se detallan los porcentajes de casos por unidad administrativa, la cantidad de instituciones educativas tanto públicas como privadas de nivel inicial y primario; así como también, los porcentuales de centros de salud, también subdivididos en públicos y privados.

CAPÍTULO II: Se indaga en las tipificaciones de las causas de ingreso al sistema de menores –no necesariamente institucionalización–, la injerencia del uso de armas en el delito contra la propiedad, el homicidio como máximo atentado contra las personas, etc.

CAPÍTULO III: Les toca el turno a las respuestas (outputs) tutelares que el fuero especializado brinda a los prevenidos. Como punto de partida se efectúa un análisis del sistema actual de derivación, las edades y las causales de ingreso de los internados comparados con los de la Capital Federal, los primeros lugares de internación y los tiempos totales de privación de la libertad. Seguidamente, y utilizando para ello procedimientos basados en la inferencia estadística (test de hipótesis), se indaga en distintas relaciones bivariadas: tiempos de permanencia por edad, por sexo, por causa de ingreso y por juzgados.

Así mismo se profundiza en la problemática de las fugas, fundamentalmente del Instituto CROM, del cual se sospechaba, al inicio del trabajo, un alto índice, generando la mayoría de las veces, consecuentes pedidos de captura –no medidos en este trabajo–, posterior detención y reinstitucionalización.

Por otra parte, se informa sobre el porcentaje de casos ingresados durante 1998 que han llegado al acto jurídico conocido como sentencia y sobre la relación que dicha variable tiene con cada uno de los cuatro Juzgados.

Finalmente, y haciendo referencia a todos los capítulos, el análisis estadístico realizado a cada una de las TABLAS presentadas ha obviado

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

la explicación de determinados resultados estadísticos a fin de procurar que este documento sea accesible a un público amplio. Lo no desarrollado queda para el análisis privado de aquellos que poseen los conocimientos necesarios para tal fin.

### **Metodología**

#### **1. La población estudiada**

Los Juzgados han tenido 3700 menores (casos) que ingresaron a sus secretarías en el año 1998<sup>5</sup>. Dicha población se distribuyó entre los cuatro fueros de la siguiente manera: Sobre el 100%, a PRIMERA le correspondió el 24,2%; a CUARTA el 28,9%; a SEXTA el 22% y a SÉPTIMA el 24,8%.

#### **2. La muestra**

Los datos utilizados en el presente estudio fueron obtenidos de los expedientes judiciales por medio de una muestra —de 400 casos— aleatoria simple proporcional según el peso de cada juzgado en la población. El error muestral con el que se trabajó se encuentra entre  $\pm 3$  y  $\pm 5\%$ . La muestra alcanza a todos los casos ingresados durante 1998 a los cuatro juzgados de menores en lo correccional, excepto aquellos ingresados por inasistencia de deberes familiares y/o malos tratos.

Como instrumento de recolección y de procesamiento de datos se utilizó el SPSS. Los casos recolectados por juzgados son los siguientes: PRIMERA cuenta con 102 casos (25,5%), CUARTA con 115 (28,8%), SEXTA con 85 (21,3%) y SÉPTIMA con 98 (24,5%).

#### **3. Las variables**

En la TABLA 1 se indica la fuente de la cual fue obtenida cada variable utilizada en el presente informe.

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

TABLA 1: VARIABLES POR FUENTE

Variable	Fuente
Causa de ingreso	Carátula. Declaraciones varias
Definitiva	Documento de Sentencia
Distrito	Dirección del menor
Edad	DNI. Libreta de casamiento de los padres. Partida de nacimiento
Fuga	Notificación de fuga
Juzgado	Expediente
Nacionalidad	DNI. Libreta de casamiento de los padres. Partida de nacimiento
Nivel educativo	Declaración del menor
Primera medida tutelar	Directivas. Puestas de disposición. Informes del Consejo del Menor de la Provincia
Sexo	Nombre
Tiempos de permanencia	Acta de aprehensión (fecha). Acta de entrega o directivas (fecha)

**4. Información adicional**

El estudio que antecede ha sido complementado con información censal obtenida del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (niveles educativos) y del Ministerio de Salud de Acción Social de la Nación (centros de salud).

**Población atendida por los juzgados<sup>6</sup>**

**1. Edad**

El promedio (la media muestral) de edad de los menores que ingresaron a los Juzgados, no necesariamente con posterior institucionalización, ha sido de 15,09 años y su mediana de 16 años (lo que muestra una muy leve asimetría hacia la izquierda en la distribución). La mayor concentración de casos se produjo en los 17 años (ver TABLA 2).

TABLA 2: EDAD

	Casos		Media		Mediana	Désvio estándar
	Valídos	Perdidos	Estadístico	Error estándar	Estadístico	Estadístico
	Estadístico	Estadístico				
Edad	397	3	15,09	9,38E-02	16,00	1,87

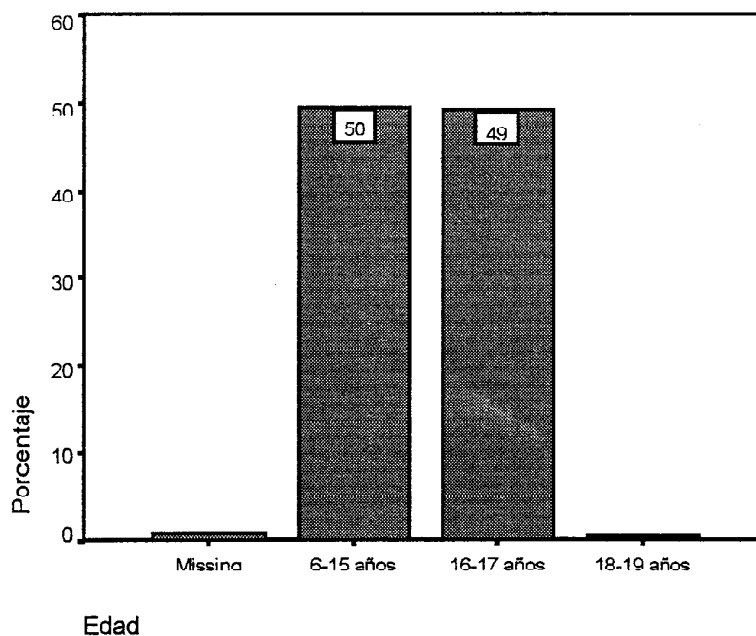
		%	% acumulado
Edad	6	,3	,3
	8	,5	,8
	9	,5	1,3
	10	1,3	2,5
	11	2,8	5,3
	12	3,8	9,1
	13	7,6	16,6
	14	15,1	31,7
	15	18,1	49,9
	16	24,7	74,6
	17	24,9	99,5
	18	,3	99,7
19	,3	100,0	
	Total	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

El GRÁFICO 1 da cuenta de una problemática bastante delicada. Los menores de 16 años (inimputables) concentran el 50% de los casos que ingresados a los Juzgados, igualando –prácticamente– a aquellos que por su edad están en condiciones de ser considerados –según la tipificación del delito– imputables.

GRÁFICO 1: EDAD AGRUPADA



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

### 2. Sexo

El sexo masculino es el que presenta la mayor concentración de casos (89,3%) mientras que el sexo opuesto posee el 10,8% del total (ver TABLA 3).

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

TABLA 3: SEXO

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Sexo	400	0

		%
Sexo	Varon	89,3
	Mujer	10,8
	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**3. Sexo por edad**

Es significativo el análisis de la TABLA 4. Los porcentajes deben ser leídos en un sentido horizontal, ya que los mismos hacen referencia a la distribución de la variable sexo según la edad. Los hombres presentan un menor porcentual entre los 6 y 15 años (47,7%) que entre los 16 y los 19 años (52,3%). Las mujeres, a la inversa, concentran el 67,4% de los casos entre los 6 y los 15 años, y el 32,6% entre los 16 y los 19 años.

TABLA 4: SEXO POR EDAD

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Sexo*	397	99,3%	3	,8%	400	100,0%
Edad						



SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

			Edad		Total
			6-15 años	16-19 años	
Sexo	Varón	Casos	169	185	354
		% en Sexo	47,7%	52,3%	100,0%
		Residuos ajustados	-2,4	2,4	
	Mujer	Casos	29	14	43
		% en Sexo	67,4%	32,6%	100,0
		Residuos ajustados	2,4	-2,4	
Total	Casos	198	199	397	
	% en Sexo	49,9%	50,1%	100,0%	

Test Ji-Cuadrado

	Valor	Gf	Sig. (2-lados)	Sig. Exact. (2-lados)	Sig. Exact. (1-lados)
Pearson	5.953 <sup>b</sup>	1	,015		
Fisher's Exact Test				,016	,011

b. 0 celdas (.0%) tienen una cantidad esperada de casos menor que 5. La mínima cantidad esperada de casos es 21.45.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**4. Nacionalidad**

No se encuentra en la ciudad de Córdoba el problema de la inmigración extranjera como factor de incremento de la transgresión juvenil. De 395 casos válidos, el 100% resultaron ser de nacionalidad argentina (ver TABLA 5).

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

TABLA 5: NACIONALIDAD

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Nacionalidad	395	5

		%
Nacionalidad	Argentinos	100,0
	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**5. Nivel educativo**

El presente punto no puede ser analizado con precisión por carecer los expedientes de certificados escolares que den fe de los datos suministrados por los menores y/o su familia en las declaraciones. Asimismo es una variables que presenta demasiados casos perdidos (258 sobre un total de 400)<sup>7</sup>. No obstante, a modo ilustrativo se presenta la información encontrada. Basándonos en esta información, el 30% de los menores ha traspaso el umbral de la escuela primaria y sólo el 0,7% ha concluido el colegio secundario (ver TABLA 6).

TABLA 6: NIVEL EDUCATIVO

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Educación formal	395	5

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

		%	% acumulado
Educación formal	Sin escolarización	7,7	7,7
	Primaria incompleta	38,0	45,8
	Primaria completa	23,9	69,7
	Secundaria incompleta	29,6	99,3
	Secundaria completa	,7	100,0
	Total	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

### 6. Residencia de los menores y tejido institucional

En la TABLA 7 se puede observar la relación existente entre el porcentual de menores según distrito y la conformación del tejido institucional, en materias de salud y educación, en aquellas unidades administrativas, así como también los porcentuales de asentamientos marginales existentes en el ordenamiento utilizado<sup>8</sup>.

El CROQUIS 1 resalta las regiones que presentan la mayor cantidad de menores ingresados a los Juzgados correccionales, mostrando una ciudad donde los problemas sociales se presentan agravados hacia los márgenes, dejando al corazón de la misma (distrito 1 y 7) con los más bajos índices de residencia de jóvenes transgresores (1,6 y 2,9% respectivamente). Es notario en estos distritos, los bajos porcentajes que presentan los centros de salud y los centros educativos. Así mismo, las unidades en cuestión se encuentran ubicadas en la periferia de la ciudad

Cabe aclarar que los distritos 8 y 2 bis (con 7,7 y 7,9% de menores residentes) que fueron incluidos en la zona de menor prioridad (ver CROQUIS 2), manifiestan una diferenciación substancial de los distritos 1 y 2 (con 1,6 y 2,9% de menores residentes).

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

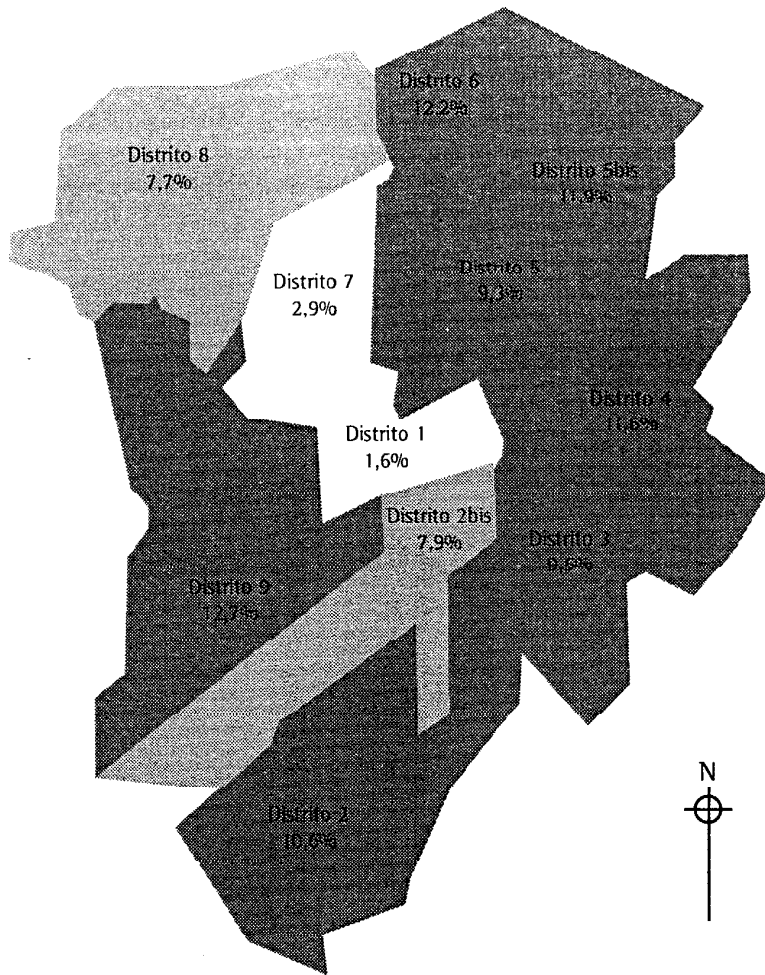
TABLA 7: RESIDENCIA DE LOS MENORES, TEJIDO INSTITUCIONAL Y CONFORMACIÓN DE ASENTAMIENTO MARGINALES

Distritos	Residencia de los menores	Centros de salud	Centros educativos		Villas de emergencia
			Nivel inicial	Nivel primario	
1	1,6%	38,2%	15,7%	19,1%	16,9%
2	10,6%	1,6%	5,8%	5,0%	10,7%
2 bis	7,9%	23%	10,8%	9,6%	S/d
3	9,5%	6,8%	10,2%	9,6%	21,5%
4	11,6%	3,4%	7,1%	8,1%	13,8%
5	9,3%	8,7%	10,8%	9,8%	12,3%
5 bis	11,9%	1,6%	6,8%	6,7%	6,1%
6	12,2%	6,5%	8,9%	7,7%	12,3%
7	2,9%	3,4%	7,4%	6,0%	0%
8	7,7%	3,1%	7,7%	8,4%	1,5%
9	12,7%	3,7%	8,9%	10,0%	4,6%
Interior	2,1%	S/d	S/d	S/d	S/d
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de: a) expedientes de los Juzgados de Menores en lo Correccional; b) datos censales de los Ministerios de Educación y Cultura, y Salud y Acción Social de la Nación; y c) diario La Voz del Interior: "Los Precintos de Córdoba".

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

CROQUIS 1: DISTRITOS DE RIESGO ALTO, MEDIO Y BAJO



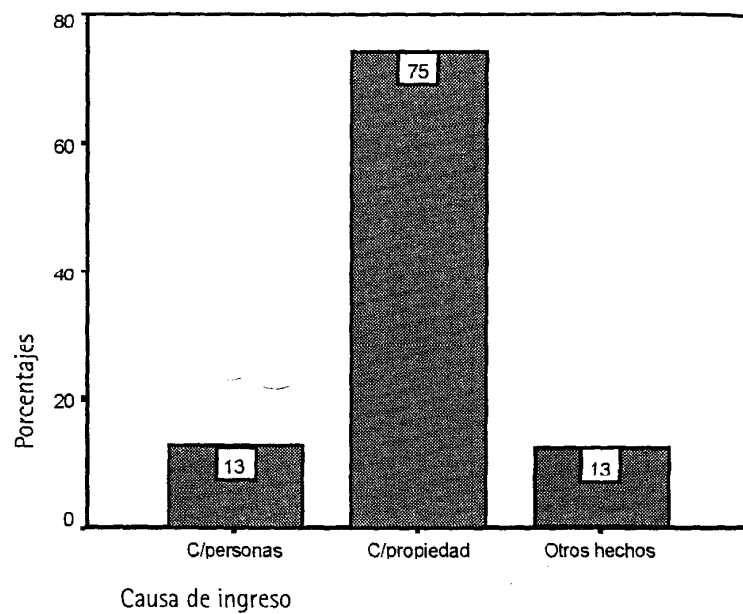
Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes de los Juzgados de Menores en lo Correccional.

## Las causas de ingreso

### 1. Causas de ingreso

El GRÁFICO 2 muestra con claridad que el tipo de delito que concentra la mayor cantidad de menores involucrados es el que atenta contra la propiedad. El mismo representa el 75% de los casos analizados, mientras que los delitos contra las personas y los denominados otros hechos poseen una tasa del 13% cada uno.

GRÁFICO 2: CAUSA DE INGRESO



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

## 2. Hechos significativos

Resulta relevante la utilización de armas por parte de los menores para la supuesta realización del acto transgresor. El 20,8% ha utilizado armas para intentar robar o robar, como también a abusado de ellas (ver TABLA 8). Basándonos en un error muestral del  $\pm 4\%$  el verdadero parámetro poblacional se encuentra entre el 16,8% y el 24,8%<sup>9</sup>.

Del mismo modo, el homicidio y la tentativa de éste, tiene un porcentual que extrapolado al universo implica una importante cantidad de jóvenes involucrados (ver TABLA 8). El error muestral de la presente categoría es del 3%, lo cual implica un intervalo que oscila entre el 0% y el 5,5%, en la cantidad de menores involucrados en este tipo de delitos. Entre estos dos extremos –excluido el cero– se ha de encontrar al verdadero parámetro de la población<sup>10</sup>.

TABLA 8: CAUSA DE INGRESO SIGNIFICATIVA

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Causa de Ingreso	400	0

		%
Causa de ingreso	Tentativa de homicidio y homicidio	2,5
	Tentativa, robo a mano armada y abuso de armas	20,8
	Otros	76,8
	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

**3. Edad por hechos significativos**

La TABLA 9 siguiente presenta una distribución bivariada que da cuenta de la relación existente entre la causa de ingreso (variable dependiente) y la edad (variable independiente).

Los mayores de 15 años (16-19 años) poseen cuatro veces más casos en tentativa de homicidio y homicidio que los menores de 16 años; es decir, un 4% en los mayores sobre un 1% en los menores.

Las armas, y los delitos que giran alrededor de ella –excluido el homicidio y la tentativa de éste– se encuentran en el 13,6% de los casos de menores entre 6 y 15 años. En los jóvenes de 16 a 19 años suman prácticamente el doble, a saber, 27,8%.

TABLA 9: EDAD POR CAUSA DE INGRESO SIGNIFICATIVA

Edad* Causa de ingreso significativa	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
	396	99,0%	4	1,0%	400	100,0%

Edad	Causa de ingreso significativa	Casos	Causa de ingreso significativa			Total
			Homicidio o su tentativa	Hechos con uso de armas	Otros hechos	
6-15 años	Casos	2	27	169	198	
	% en Edad	1,0%	13,6%	85,4%	100,0%	
	Residuos ajustados	-1,9	-3,5	4,0		
16-19 años	Casos	8	55	135	198	
	% en Edad	4,0%	27,8%	68,2%	100,0%	
	Residuos ajustados	1,9	3,5	-4,0		
Total	Casos	10	82	304	396	
	% en Edad	2,5%	20,7%	76,8%	100,0%	



SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Test Ji-Cuadrado

	Valor	Gl	Sig. (2-lados)
Pearson Chi-Square	16.964 <sup>a</sup>	2	.000

a. 0 celdas (.0%) tienen una cantidad esperada de casos menor que 5. La mínima cantidad esperada de casos es 5.00.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**4. Sexo por hechos significativos**

En la TABLA 10<sup>11</sup> se observa la importante y muy teorizada relación entre el sexo y el tipo de delito y el marco cultural que lo engloba. Es clara la poca injerencia porcentual de las mujeres en los correccionales de menores (10,8%), así como por el tipo de delito por el cual es detenida: normalmente hechos que no ponen en peligro la vida de las víctimas (93%). Obviamente existen excepciones, y algunas de ellas participan en hechos calificados por el uso de armas (4,7%), o en donde la figura legal es el homicidio o la tentativa de perpetrarlo (2,5%).

Por su lado los hombres, escalan abruptamente en el uso de armas (22,8%) y mantienen prácticamente el mismo porcentual que las mujeres en la tentativa de homicidio y en el homicidio (2,5%).

TABLA 10: SEXO POR CAUSA DE INGRESO SIGNIFICATIVA

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Sexo* Causa de ingreso significativa	399	99,8%	1	,3%	400	100,0%

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

			Causa de ingreso significativa			Total
			Homicidio o su tentativa	Hechos con uso de armas	Otros hechos	
Sexo	Varón	Casos	9	81	266	356
		% en Sexo	2,5%	22,8%	74,7%	100,0%
		Residuos ajustados	,1	2,8	-2,7	
	Mujer	Casos	1	2	40	43
		% en Sexo	2,3%	4,7%	93,0%	100,0%
		Residuos ajustados	-.1	-2,8	2,7	
Total		Casos	10	83	306	399
		% en Sexo	2,5%	20,8%	76,7%	100,0%

### Test Ji-Cuadrado

	Valor	Gl	Sig. (2-lados)
Pearson Chi-Square	7,726 <sup>a</sup>	2	,021

a. 1 celdas (16,7%) tienen una cantidad esperada de casos menor que 5. La mínima cantidad esperada de casos es 1,08.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

## Sistema actual de derivación y primera medida tutelar

### 1. Sistema actual de derivación

Tras la transgresión a la ley penal y la detención por parte de las fuerzas del orden, el sistema no tiene posibilidades de otorgarle al menor un tratamiento posible acorde con su problemática. Solo está capaci-

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

tado para facilitar la contención del menor o el egreso, probablemente, al mismo medio hostil a su desarrollo.

Cuando al menor no se le concede el egreso como primera medida tutelar, el mismo queda a disposición del Consejo Provincial *via oficio*. El Consejo respetando la tipología del instituto solicitado, selecciona el establecimiento. En el caso de no contar con plazas disponibles el lugar de espera será, indefectiblemente, el PRECINTO. El niño no necesariamente pasa por un instituto de recepción, evaluación y derivación antes de ser alojado en un instituto de contención como el CETRAM II o el I.

Además de la contención no existen alternativas que ofrezcan una salida diferencial a las distintas problemáticas de los menores (*drogadicción, socialización, modelos familiares*), tales como Comunidades Terapéuticas, Hogares de Convivencia Terapéutica o Pequeños Hogares que operen con el sistema de menores.

Ninguno de los jóvenes institucionalizado, ya sea en los establecimientos de contención o en los de observación y diagnóstico, poseen otra opción mas que permanecer indefinidamente o egresar sin mayores posibilidades de un tratamiento que se prolongue en el tiempo (ver GRÁFICO 3).

Los Juzgados en lo Correccional de Menores cuentan, según la edad y características de los menores, con las siguientes alternativas de derivación:

(i) Contención para menores imputables:

Del PRECINTO pueden ser trasladados a:

- Comisaría del Menor.
- CETRAM II.

(ii) Contención para menores inimputables:

Del PRECINTO pueden ser trasladados a:

- CAMC (Centro de Atención de Menores Correccionales).
- CETRAM I.

(iii) Observación y diagnóstico para menores imputables:

Del PRECINTO, de la Comisaría del Menor o del CETRAM II pueden ser trasladados a:

- CROM.
- CIC.

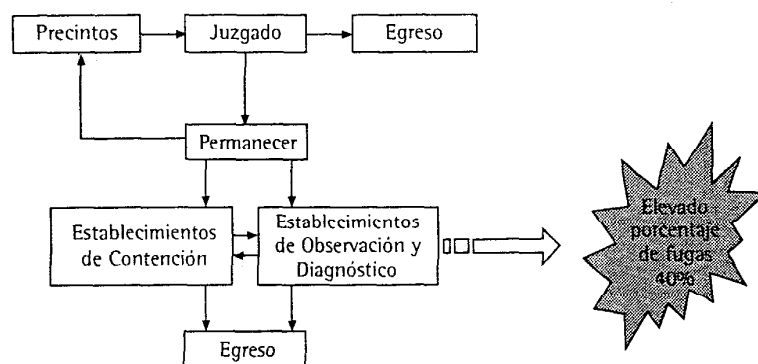
## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

(iv) Observación y diagnóstico para menores inimputables:

Del PRECINTO, del CAMC o del CETRAM I pueden ser trasladados a:

- Instituto Hipólito Yrigoyen.
- CROM.
- CIC.

GRÁFICO 3: SISTEMA DE DERIVACIÓN 1998-1999



Fuente: Elaboración propia.

### 2. Primera medida tutelar

Una vez detenido el menor, desde los Juzgados se toman las siguientes primeras medidas tutelares. Régimen de contención lleva consigo el 25,3% de los casos (el parámetro se encuentra entre 21,3 y 29,3%); régimen de observación y diagnóstico representa el 10,7% (el parámetro se encuentra entre 7,7 y 13,7%); y egreso es el que más casos con lleva al 50,9% (el parámetro se encuentra entre 45,9 y 55,9%). Otros se refiere a citaciones y declaraciones entre otras, y representa únicamente al 13% (ver TABLA 11 y GRÁFICO 4).

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

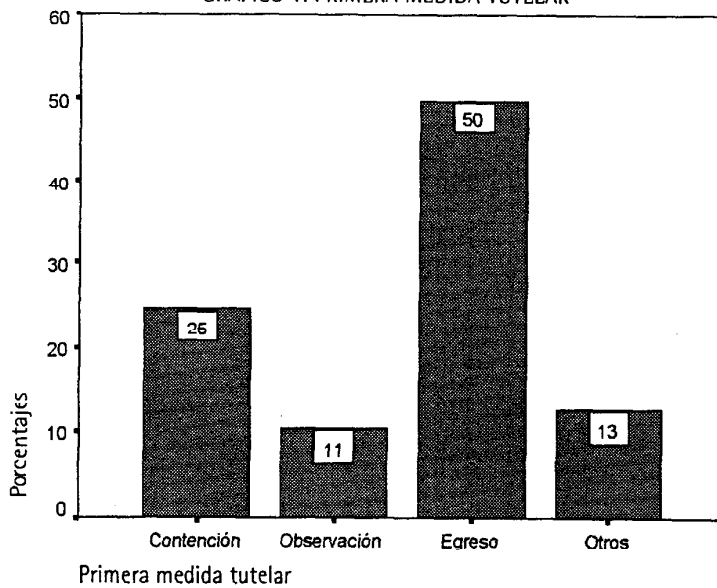
TABLA 11: PRIMERA MEDIDA TUTELAR

	Casos		
	Validos	Perdidos	Modo
Primera medida tutelar	391	9	Egreso

Primera medida tutelar	Régimen de contención	%
		Régimen de observación
	Otros	10,7
	Total	13,0
		100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

GRÁFICO 4: PRIMERA MEDIDA TUTELAR



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

### 3. Relación entre la edad y la primera medida tutelar

Del cruce de las variables primera medida tutelar (variable dependiente) y edad (variable independiente) se comprueba la tendencia de los Juzgados a egresar rápidamente del sistema a la mayor cantidad de menores, a saber, el 50,6%.

Los menores inimputables tienen un egreso superior a la proporción global (59,6 sobre 50,6%). Los menores de entre 16 y 19 años son en primer lugar –al igual que los menores de 16 años– egresados en 41,8% de los casos, no obstante, con una diferencia de seis dígitos, el régimen de contención (35,7%) se constituye en la segunda opción en el abanico de medidas tutelares.

Los regímenes de observación son en ambas franjas etarias similares en términos porcentuales, siendo en el grupo inferior el 11,4% de las derivaciones y en el superior el 10,2% (ver TABLA 12).

TABLA 12: EDAD POR MEDIDA JUDICIAL

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Edad* Primera medida judicial	389	97,3%	11	2,8%	400	100,0%

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

			Primera medida judicial				Total
			Régimen de con-tención	Régimen de obser-vación	Egreso	Otros	
Edad	6-15 años	Casos	29	22	115	27	193
		% en Edad	15,0%	11,4%	59,6%	14,0%	100,0%
		Residuos ajustados	-4,7	,4	3,5	,5	
	16-19 años	Casos	70	20	82	24	196
		% en Edad	35,7%	10,2%	41,8%	12,2%	100,0%
		Residuos ajustados	4,7	-,4	-3,5	-,5	
Total	Casos	99	42	197	51	389	
	% en Edad	25,4%	10,8%	50,6%	13,1%	100,0%	

Test Ji-Cuadrado

	Valor	Gf	Sig. (2-lados)
Pearson Chi-Square	22,758 <sup>a</sup>	3	,000

a. 0 celda (,0%) tienen un valor esperado menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es 20,84.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**4. Sexo por medidas judiciales**

Los resultados obtenidos en la siguiente tabla de contingencia no habilitan para rechazar la existencia de independencia estadística entre la variable dependiente (primera medida tutelar) y la independiente (sexo) (ver TABLA 13)<sup>12</sup>. En consecuencia, los porcentuales existentes en cada una de las casillas, no deben ser interpretados como productos de una asociación existentes entre ambas variables.

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

TABLA 13: SEXO POR PRIMERA MEDIDA TUTELAR

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Sexo* Primera medida judicial	391	97,8%	9	2,3%	400	100,0%

			Primera medida judicial				Total
			Régimen de con-tención	Régimen de obser-vación	Egreso	Otros	
Sexo	Varón	Casos	93	40	173	44	350
		% en Sexo	26,6%	11,4%	49,4%	12,6%	
		Residuos ajustados	1,7	1,3	-1,7	-,8	
	Mujer	Casos	6	2	26	7	41
		% en Sexo	14,6%	4,9%	63,4%	17,1%	
		Residuos ajustados	-1,7	-1,3	1,7	,8	
Total	Casos	99	42	199	51	391	
	% en Sexo	25,3%	10,7%	50,9%	13,0%		

Test Ji-Cuadrado

	Valor	df	Sig. (2-lados)
Pearson Chi-Square	5,512 <sup>a</sup>	3	,138

a. 1 celda (12,5%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es 4,40.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.



SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

			Primera medida judicial				Total
			Régimen de con-tención	Régimen de obser-vación	Egreso	Otros	
Causa de ingreso	Homicidio, robo con armas, abuso de armas (y tentativas)	Casos	93	40	173	44	350
		% en C.I.	26,6%	11,4%	49,4%	12,6%	
	Otros hechos	Residuos ajustados	1,7	1,3	-1,7	-,8	41
		% en C.I.	14,6%	4,9%	63,4%	17,1%	
	Total	Casos	99	42	199	51	391
		% en C.I.	25,3%	10,7%	50,9%	13,0%	

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)
Pearson Ji-Cuadrado	92,966 <sup>a</sup>	3	,000

a. 0 celdas (.0%) tienen una cantidad esperada de casos menor que 5. La mínima cantidad de casos esperados es 9,88.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**5. Causa de ingreso por medida judicial**

Existe asociación estadística entre la causa de ingreso y la primera medida tutelar (ver TABLA 14).

Ante la causa de ingreso homicidio, robo con armas, abuso de armas (y tentativas), la primera medida tutelar responde con una fuerte disminución en la concesión de egreso (20,7%), una mediana derivación de regímenes de observación (13%) y una muy significativa puesta disposición en regímenes de contención (62%).

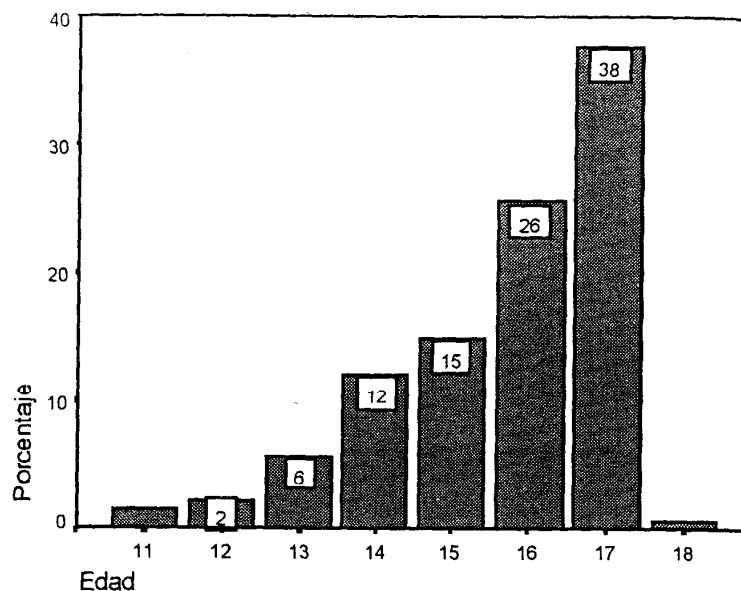
En cambio ante la causa de ingreso otros hechos, los Juzgados reaccionan invirtiendo el peso de las categorías de la medida tutelar. Así, el egreso vuelve a ser considerablemente amplio (60,2%), los institutos de observación y diagnóstico se mantienen en proporciones similares a las indicadas (10%) y los regímenes de contención disminuyen como alternativa de un 62 a un 14%.

TABLA 14: CAUSA DE INGRESO POR MEDIDA JUDICIAL

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Causa de ingreso Primera medida judicial	390	97,5%	10	2,5%	400	100,0%

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

GRÁFICO 5: EDAD DE LOS INSTITUCIONALIZADOS



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

Resulta interesante, comparar la media de edad de los menores institucionalizados en la población inferida de la ciudad de Córdoba, con la media de edad de la población conocida de la ciudad de Buenos Aires (Institutos San Martín, Rocca, Belgrano, Agote e Inchausti) (ver TABLA 16) dadas las características de sus poblaciones urbanas. Para lo mismo, se recurrió a una prueba estadística<sup>13</sup> que permite concluir, con un 95% de confianza, en la imposibilidad de rechazo de la hipótesis que sostiene la igualdad de medias.

## La institucionalización

### 1. Edad de los institucionalizados

Por debajo de los 16 años (11-15 años) se concentra el 36,2% de los menores institucionalizados, siendo aquellos que tienen mayor edad (16-18 años) los que representan el 63,8% de los menores privados de su libertad. El 12% poseen 14 años; el 15% 15 años; el 26% 16 años; el 38% 17. Los menores de 14 años y los mayores 17 años tienen un peso porcentual inferior al 10% en la institucionalización (ver GRÁFICO 5). La media de edad de los detenidos es de 15,67 años y la mediana 16 (ver TABLA 15).

TABLA 15: ESTADÍSTICOS DE EDAD DE LOS MENORES INSTITUCIONALIZADOS

	Casos		Media		Mediana
	Validos	Perdidos	Estadístico	Error estándar	Estadístico
	Estadístico	Estadístico			
Edad	141	0	15,67	,12	16,00

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

TABLA 16: MENORES INSTITUCIONALIZADOS CÓRDOBA y CAPITAL FEDERAL MEDIAS DE EDADES COMPARADAS

Ciudad	Córdoba	Media	15,6738
		Casos	141
		Desvío estándar	1,4663
	Capital Federal	Media	15,7020
		Casos	1463
		Desvío estándar	1,9054

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional y por datos brindados por el Consejo Nacional del Menor y la Familia (año 1998-1999).

Cabrían algunas preguntas sobre cuales son las similitudes y cuales las diferencias en materia de criterios judiciales en torno a la institucionalización entre estas dos ciudades. ¿Es la edad un factor determinante para la institucionalización? ¿Qué pasa con los menores inimputables? ¿Son éstos egresados con un fin positivo para él, o por la imposibilidad del sistema –por cuestiones jurídicas o administrativas– para hacerse responsable de ellos? ¿No se trata de un diferir el problema hasta la obtención de una determinada edad biológica por parte del transgresor? ¿Es esto prevención? ¿Se trata de una acción de racional de política social? Las tablas y gráficos analizados hasta el momento responden a algunas de las preguntas precedentes.

## 2. Causa de ingreso de los menores institucionalizados.

### Visión comparativa

La TABLA 17 permite observar la mínima diferencia porcentual existente entre la causa de ingreso de los menores en los institutos de la ciudad de Buenos Aires (San Martín, Rocca, Belgrano, Agote e Inchausti) con los menores privados de su libertad de la ciudad de Córdoba. Conviene reforzar el concepto de que la información de Buenos Aires es

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

censal y que la de Córdoba es muestral, no obstante y con mucha certeza podemos afirmar que el verdadero parámetro de la provincia es similar al de la Capital Federal.

¿Porqué los menores en la ciudad de Buenos Aires no son detenidos en comisarias (precintos) y en Córdoba sí? ¿Responde a esto únicamente la variable presupuesto o estructuras edilicias? Antes de atreverse a dar una respuesta se tendría que considerar, entre otras variables, las magnitudes poblacionales de ambas urbes y toda la complejidad que el tamaño de las ciudades acarrea.

TABLA 17: CAUSA DE INGRESO DE LOS MENORES INSTITUCIONALIZADOS (CAPITAL FEDERAL - CÓRDOBA)

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Causa de ingreso de los menores institucionalizados en Capital Federal	1100	0
Causa de ingreso de los menores institucionalizados de Córdoba	140	1

		% Capital federal (censo)	% Córdoba (muestra)
Causa de ingreso de los menores institucionalizados	C/personas	11,1	11,4
	C/propiedad	78,6	79,3
	Otros hechos	10,4	9,3
	Total	100,0	100,0

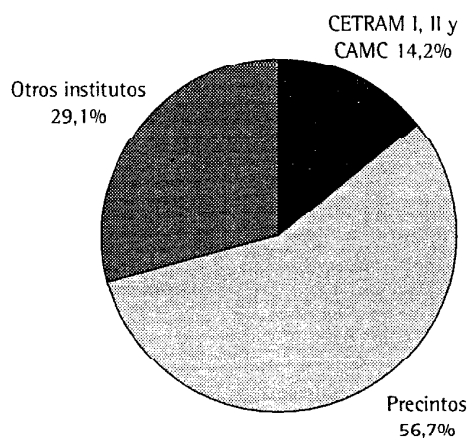
Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional y por datos brindados por el Consejo Nacional del Menor y la Familia (año 1998-1999).

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

### 2. Primer lugar de internación

Según muestra el GRAFICO 6, los precintos resultan ser, en el 56,7% de los casos, el lugar de contención y de tutela más utilizados para la población de menores. Son seguidos por la categoría otros institutos con un 29,1%, y finalmente, con los CETRAM y el CAMC con un 14,2%.

GRÁFICO 6: PRIMER LUGAR DE INTERNACIÓN



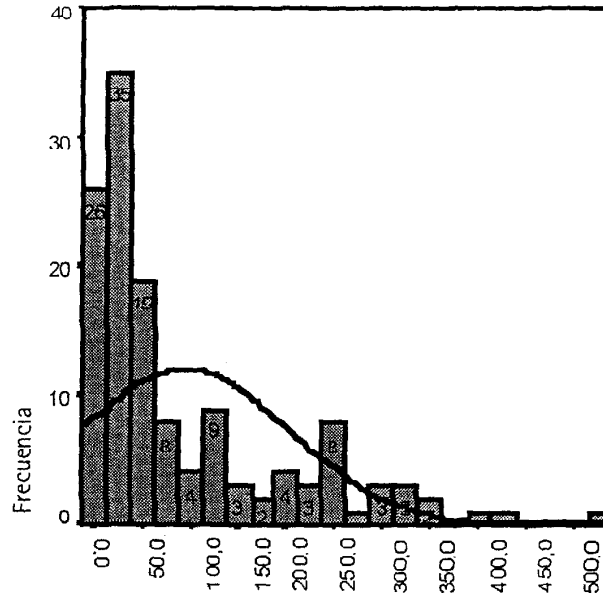
Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

### 3. Tiempos de permanencia

De observar el histograma siguiente (ver GRAFICO 7) la variable tiempos de permanencia resulta ser muy asimétrica a la derecha, por lo cual no conviene describir dicha variable con estadístico tales como la media. Se puede resumir dicha distribución diciendo que el 50% de los casos centrales se encuentran comprendidos entre el percentil 25 y el 75<sup>14</sup>; es decir, entre los 14 y los 153 días oscila el tiempo de permanencia del 50% de los casos observados (ver TABLA 18).

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

GRÁFICO 7: HISTOGRAMA DE LOS TIEMPOS DE PERMANENCIA



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

Otra forma de analizar esta variable, resulta de agrupar los dos datos en cuartiles. De esta forma, la misma queda construida como lo muestra la TABLA 29.

TABLA 18: TIEMPOS DE PERMANENCIA AGRUPADOS EN CUARTILES

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Tiempos de permanencia	133	8



## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

		%	% acumulado
Tiempos de permanencia	0-14 días	25,6	25,6
	15-52 días	24,8	50,4
	53-135 días	24,8	75,2
	Total	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

### 4. Edad por tiempos de permanencia

Los resultados obtenidos en la siguiente tabla de contingencia no habilitan para rechazar –a un nivel de significación 0,05– la existencia de independencia estadística entre la variable dependiente (tiempos de permanencia) y la independiente (edad) (ver TABLA 19)<sup>15</sup>. No obstante, aun nivel de significación 0,1 se desarrolla a los fines explicativos el siguiente análisis.

Los menores cuyas edades se encuentran comprendidas entre los 11 y 15 años tienen menores tiempos de permanencia que los mayores de 16 años. Entre los 0 y los 52 días se concentran el 64% del primer grupo etario, mientras que en dicho período se concentra tan solo el 42,2% de la segunda categoría. La relación se invierte en el período 53-530 días, donde el segundo grupo tiende a incrementar su presencia a un 57,8%, mientras que los menores de 16 años siguen permaneciendo en un 36%.

Esta relación inversa podría ser explicada por el tipo de dependencias al que son derivados los unos y los otros. Los índices de fugas de aquellas y la propensión de los Juzgados a un masivo egreso de los menores de 16 años según se demostró en la TABLA 12.

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

TABLA 19: EDAD POR TIEMPOS DE PERMANENCIA

Edad* Tiempos de permanencia	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
	133	94,3%	8	5,7%	141	100,0%

	Edad		Tiempos de permanencia				Total
			0-14 días	15-52 días	53-135 días	135-530 días	
Edad	11-15 años	Casos	17	15	8	10	50
		% en Edad	34,0%	30,0%	16,0%	20,0%	100,0%
	Residuos ajustados	1,7	1,1	-1,8	-1,0		
	16-18 años	Casos	17	18	25	23	83
% en Edad		20,5%	21,7%	30,1%	27,7%	100,0%	
		Residuos ajustados	-1,7	-1,1	1,8	1,0	
	Total	Casos	34	33	33	33	133
		% en Edad	25,6%	24,8%	24,8%	24,8%	100,0%

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)
Pearson Chi-Square	6,355 <sup>a</sup>	3	,096

a. 0 celdas (,0%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es de 12,41.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**5. Sexo por tiempos de permanencia**

En este punto, a diferencia del anterior, la evidencia en contra de la hipótesis nula de independencia estadística entre los tiempos de permanencia y el sexo es muy débil o inexistente (ver TABLA 20).

TABLA 20: SEXO POR TIEMPOS DE PERMANENCIA

		Casos					
		Valídos		Perdidos		Total	
		N	%	N	%	N	%
Sexo*	Tiempos de permanencia	133	94,3%	8	5,7%	141	100,0%

			Tiempos de permanencia		Total
			0-52 días	53-530 días	
Sexo	Varón	Casos	169	185	354
		% en Sexo	50,0%	50,0%	100,0%
	Mujer	Casos	4	3	7
		% en Sexo	57,1%	42,9%	100,0
Total		Casos	67	66	133
		% en Sexo	50,4%	49,6%	100,0%

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)	Exact Sig. (2-lados)	Exact Sig. (1-lados)
Pearson Ji-cuadrado	,135 <sup>a</sup>	1	,713		
Test exacto de Fisher				1,000	,508

a. 2 celdas (50,0%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La cantidad de casos esperada es de 3,47.

b. Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los juzgados de Menores en lo Correccional.

**. Causa de ingreso por tiempos de permanencia**

El mayor o menor tiempo de permanencia de los menores en el sistema de seguridad, no está asociado (p-valor=0,214) a la causa por la cual ingresaron los menores<sup>16</sup>. Otros factores están actuando en la determinación de la permanencia (ver TABLA 21).

TABLA 21: CAUSA DE INGRESO POR TIEMPOS DE PERMANENCIA

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Causa de ingreso* Tiempos de permanencia	133	94,3%	8	5,7%	141	100,0%

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

			Tiempos de permanencia				Total
			0-14 días	15-52 días	53-135 días	135-530 días	
Causa de ingreso	Homicidio, robo con armas, abuso de armas (y tentativas)	Casos	12	17	19	19	67
		% en C.i.	17,9%	25,4%	28,4%	28,4%	100,0%
		Residuos ajustados	-2,0	,2	1,0	1,0	
	Otros hechos	Casos	22	16	14	14	66
		% en C.i.	33,3%	24,2%	21,2%	21,2%	100,0%
		Residuos ajustados	2,0	-,2	-1,0	-1,0	
Total		Casos	34	33	33	33	133
		% en C.i.	25,6%	24,8%	24,8%	24,8%	100,0%

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)
Pearson Ji-cuadrado	4,479 <sup>a</sup>	3	,214

a. 0 celdas (,0%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es de 16,38.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**7. Juzgados por tiempos de permanencia**

La dilatación de los tiempos de permanencia tampoco puede ser asociada a los criterios de alguno de los Juzgados<sup>17</sup> (ver TABLA 22).

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

TABLA 22: JUZGADOS POR TIEMPOS DE PERMANENCIA

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Juzgados* Tiemplos de permanencia	133	94,3%	8	5,7%	141	100,0%

			Tiemplos de permanencia				Total
			0-14 días	15-52 días	53-135 días	135-530 días	
Juz- gados	Primera	Casos	6	9	12	9	36
		% en Juzg.	16,7%	25,0%	33,3%	25,0%	100,0%
		Residuos ajustados	-1,4	,0	1,4	,0	
	Cuarta	Casos	14	13	8	11	46
		% en Juzg.	30,4%	28,3%	17,4%	23,9%	100,0%
		Residuos ajustados	,9	,7	-1,4	-.2	
	Sexta	Casos	5	7	7	5	24
		% en Juzg.	20,8%	29,2%	29,2%	20,8%	100,0%
		Residuos ajustados	,9	-.6	,5	-.5	
	Séptima	Casos	9	4	6	8	27
		% en Juzg.	33,3%	14,8%	22,2%	29,6%	100,0%
		Residuos ajustados	1,0	-1,3	-.3	,6	
Total	Casos	34	33	33	33	133	
	% en Juzgados	25,6%	24,8%	24,8%	24,8%	100,0%	

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)
Pearson Ji-cuadrado	6,633 <sup>a</sup>	9	.675

a. 0 celdas (.0%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es de 5,95.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**8. Las fugas**

El sistema presenta un alto índice de fugas muy cercano al 40% de los menores institucionalizados (ver TABLA 23).

TABLA 23: PORCENTUAL DE FUGAS

		Casos	
		Válidos	Perdidos
Fugados de institutos		141	0

		%
Válidos	Si	39,7
	No	60,3
	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

La pregunta sería: ¿se fugan de todos los institutos por igual o hay algún instituto que se caracteriza por no contener a los menores allí derivados y facilitar la fuga de éstos? Si la respuesta fuera positiva, ¿por qué los Juzgados derivan a un menor a un lugar del cual saben, por la

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

experiencia, que tiene una alta probabilidad de darse a la fuga? No obstante, el expediente del menor es el que después se hace más pesado, con sucesivos pedidos de captura haciendo de esta forma más difícil su integración social. ¿Es el menor el responsable de su fuga, o son los adultos profesionales los que deberían comparecer ante el menor por no saber responder a su compleja problemática, produciendo, con la reiteración de medidas frustradas un agravamiento de su situación?

La TABLA 24 es condenatoria. El instituto de observación y diagnóstico CROM es el que presenta el mayor porcentaje de fugas de los casos analizados, con una evidencia de asociación estadística muy elevada.

Sobre un 100% de los menores derivados al CROM, el 73,8% se fuga. De nuevo la pregunta: ¿quién debe asumir la responsabilidad?

TABLA 24: CROM POR FUGAS

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Derivados al CROM*	141	100,0%	0	,0%	141	100,0%
Fugas						

			Fugas		Total
			Si	No	
Derivados al CROM	Si	Casos	35	10	45
		% en Derivados al CROM	77,8%	22,2%	100,0%
	No	Residuos ajustados	6,3	-6,3	
		Casos	21	75	96
	% en Derivados al CROM	21,9%	78,1%	100,0	
	Residuos ajustados	-6,3	6,3		
Total	Casos	56	85	141	
	% en Derivados al CROM	39,7%	60,3%	100,0%	



SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)	Exact Sig. (2-lados)	Exact Sig. (1-lados)
Pearson Ji-cuadrado	39,991 <sup>b</sup>	1	,000		
Test exacto de Fisher				,000	,000

b. 0 celdas (,0%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es de 17,87

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**9. Casos que llegan a sentencia**

Sobre 390 casos válidos, el 10,8% a recibido sentencia. El 89,2% se ha resuelto por otra vía legal (ver TABLA 25).

TABLA 25: CAUSA CON SENTENCIA

	Casos	
	Válidos	Perdidos
Causas con sentencia	390	10

		%
Causas con sentencia	Si	10,8
	No	89,2
	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

**10. Juzgados por casos que llegan a sentencia  
(sobre el total de casos observados)**

La TABLA 37 da cuenta de la existencia de una asociación estadística entre la aplicación o no de sentencia y los Juzgados<sup>18</sup>. Esto permite inferir la existencia de diferencia de criterios entre los Magistrados para la aplicación de la legislación vigente.

Analizando los porcentajes se observa que el Juzgado que más causas con sentencia presenta es el de Sexta Nominación, con un 18,5%. Es seguido por el de Cuarta Nominación, con un 10,6%. En el anteuúltimo lugar se encuentra el de Primera Nominación, con un 9% y, finalmente, el de Séptima Nominación con un 6,3%.

TABLA 26: JUZGADOS POR CASOS QUE LLEGAN A SENTENCIA

	Casos					
	Validos		Perdidos		Total	
	N	%	N	%	N	%
Juzgados* causas con sentencia	390	97,5%	10	2,5%	400	100,0%

SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

			Tiempos de permanencia		Total
			Sí	No	
Juz- gados	Primera	Casos	9	91	100
		% en Juzgados	9,0%	91,0%	100,0%
		Residuos ajustados	-,7	,7	
	Cuarta	Casos	12	101	113
		% en Juzg.	10,6%	89,4%	100,0%
		Residuos ajustados	-,1	,1	
	Sexta	Casos	15	66	81
		% en Juzgados	18,5	81,5%	100,0%
		Residuos ajustados	2,5	-2,5	
	Séptima	Casos	6	90	96
		% en Juzgados	6,3%	93,8%	100,0%
		Residuos ajustados	-1,6	1,6	
Total		Casos	42	348	390
		% en Juzgados	10,8%	89,2%	100,0%

Test Ji-Cuadrado

	Valor	GL	Sig. (2-lados)
Pearson Ji-cuadrado	7,431 <sup>a</sup>	3	,059

a. 0 celdas (,0%) tienen una cantidad de casos esperada menor que 5. La mínima cantidad de casos esperada es de 8.72.

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de los expedientes suministrados por los Juzgados de Menores en lo Correccional.

## Conclusión

Del diagnóstico realizado a lo largo de la presente investigación, el cual ha analizado el comportamiento del sistema correccional de menores de la ciudad de Córdoba, ha estructurado el trabajo en cuatro capítulos lógicamente ordenados: población atendida por Juzgado; las causas de ingreso; el sistema actual de derivación y la primera medida tutelar; y la institucionalización. Se puede concluir:

### 1. Capítulo I:

- (i) El 50% de los menores que ingresan al sistema –no necesariamente con posterior institucionalización– tienen 16 años o más. El restante, menos de la edad señalada (ver GRÁFICO 1).
- (ii) El sexo masculino tiene un predominio de un 89,3% sobre el sexo femenino con un 10,8% (ver TABLA 3).
- (iii) Los varones tienen más presencia a partir de los 16 años (52,3%) y menores presencia antes de dicha edad (47,7%). Con las mujeres sucede a la inversa, antes de los 16 años su presencia en los Juzgados es de un 67,4%, bajando a la mitad (32,6%) a partir de la edad de referencia (ver TABLA 4).
- (iv) El 100% de los casos observados son de nacionalidad argentina (ver TABLA 5).
- (v) Siete distritos sobre un total de once –más una categoría denominada interior– concentran el 77,8% de los casos. Estos son, el 5 (9,3%), el 3 (9,5%), el 2 (10,6%), el 4 (11,6%), el 5 bis (11,9%), el 6 (12,2%) y el 9 (12,7%). A su vez, estas unidades administrativas son las que poseen, en general, menor concentración de centros de salud y centros educativos, y mayor concentración de asentamiento de emergencia. Asimismo, los distritos mencionados se encuentran en la periferia de la ciudad (ver TABLA 7 y CROQUIS 1).

### 2. Capítulo II:

- (i) El 75% de las causas de ingreso es por delitos contra la propiedad. Los delitos contra las personas y los denominados otros hechos, concentran un 13% cada uno (ver GRÁFICO 2).

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

- (ii) Sobre el total de ingresos, el 20,8% casos se encuentran comprendidos en la categoría tentativa, robo a mano armada y abuso de armas. El 2,5% de los casos lo hace en tentativa de homicidio y homicidio (ver TABLA 8).
- (iii) Se encuentra muy asociado el tipo de delito con la edad. El uso de armas y el homicidio (y las tentativas correspondientes) crece vertiginosamente a partir de los 16 años. Los otros hechos, por el contrario, descienden del 85,4 al 68,2% a partir de dicha edad (ver TABLA 9).
- (iv) La causa de ingreso y el sexo se encuentran asociadas. Las mujeres tienden a ingresar fundamentalmente por hechos donde no existe la utilización de armas. No obstante, en la categoría tentativa de homicidio y homicidio presentan un porcentual muy semejante al de los varones (mujeres 2,3%; varones 2,5%) (ver TABLA 10).

### 3. Capítulo III:

- (i) Ninguno de los jóvenes institucionalizados, ya sea en los establecimientos de contención o en los de observación y diagnóstico, poseen otra opción más que permanecer indefinidamente o egresar sin mayores posibilidades de un tratamiento que se prolongue en el tiempo (ver punto 1).
- (ii) Sobre el total de menores acusados de un determinado hecho delictuoso, el 50,9% egresa en la primera medida tutelar, el 25,3% es derivado a un régimen de contención y el 10,7% a un régimen de observación y diagnóstico (ver TABLA 11).
- (iii) Entre la causa de ingreso y la edad se comprueba una importante asociación estadística. A partir de los 16 años crecen las derivaciones a un régimen de contención (35,7%) y decrecen las alternativas de egreso (41,8%) y derivación de un régimen de observación y diagnóstico (10,2%) (ver TABLA 12).
- (iv) El tipo de derivación se encuentra muy asociado a la causa de ingreso. Aquellos hechos que registran homicidio, robo con armas, abuso de armas (y tentativas) son derivados a régimen de contención en un 62%, a régimen de observación en un 13% y únicamente se les concede el egreso en la primera medida tutelar al 20,7%. En la

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

categoría otros hechos los porcentuales se invierten: régimen de contención 14%, régimen de observación 10% y egreso 60,2% (ver TABLA 14).

### 1. Capítulo IV

- (i) La edad media de los menores institucionalizados es de 15,67 años. La misma no registra diferencia con la de Capital Federal (ver TABLA 16).
- (ii) En las ciudades de Córdoba (muestra) y Buenos Aires (censo), las causas de ingreso mantienen los mismos porcentuales; manteniendo el orden Córdoba-Capital Federal, contra las personas registra 11,1 y 11,4%, contra la propiedad 78,6 y 79,3%, y otros hechos 10,4 y 9,3% respectivamente (ver TABLA 17).
- (iii) Tras la primera medida tutelar que implique privación de libertad, el 56,7% de los menores son alojados en una primera instancia en precintos, el 14,2% en el CETRAM I, II y CAMC, y el 29,1% restante en otros institutos (ver GRÁFICO 6).
- (iv) La privación de libertad se prolonga, en el 50% de los casos centrales de la distribución, entre 14 y 153 días (ver TABLA 18).
- (v) Existe una cierta asociación (ver punto 4) entre el tiempo de permanencia y la edad. A partir de los 16 años los menores tienden a permanecer más tiempo privados de su libertad que los que presentan menor edad (ver TABLA 19).
- (vi) Los regímenes de privación de la libertad presentan un 39,7% de fugas (ver TABLA 23).
- (vii) Se ha detectado una fuerte asociación estadística entre la fuga y el instituto CROM. De cada 100 chicos derivados a éste, 78 se fugan (ver TABLA 24).
- (viii) Solamente el 10,8% de los casos llegan a la aplicación de sentencia. A su vez, esta variable se encuentra medianamente asociada a la variable Juzgados. Los Juzgados de SEXTA y de CUARTA son los que más sentencias dictan, con un 18,5% y un 10,6% respectivamente. SEPTIMA nominación es que el Juzgado que menos sentencias firma (6,3%). PRIMERA se encuentra en una zona intermedia, con un 9% (ver TABLAS 25 y 26).

### **Líneas de acción**

Según las conclusiones de los cuatro capítulos, los lineamientos de acción proyectados –que son objeto de otro trabajo– tendrían que adecuarse en un plan de emergencia de corto plazo (seis meses), a:

- (i) Destinar los primeros esfuerzos a los varones menores de 16 años, que no tendrían contención tras el egreso y nutren el alto porcentaje de varones mayores de 16 años que incurrir en delitos calificados.
- (ii) Momentáneamente no esforzarse en el grupo femenino de transgresión juvenil, hasta no lograr el objetivo indicado sobre los varones mencionados en los primeros seis meses. Destinar para el pequeño grupo de mujeres menores detenidas, una tarea de mejora de la calidad de vida en privación de la libertad.
- (iii) Realizar una fuerte coordinación de recursos preventivos en los siete distritos de prevalencia, donde se nota, a la vez, la carencia en efectores de salud y educación.
- (iv) Destinar equipos de libertad asistida para cada una de las siete áreas de riesgo.
- (v) Aumentar el número de plazas de tratamiento para casos graves, en especial para el 20,8% de jóvenes que registra uso de armas.
- (vi) Tomar conciencia que a igualdad de proporción en delitos contra las personas, contra la propiedad y otros hechos, con igualdad de edad en menores privados de libertad, otras ciudades no tienen jóvenes menores de 18 años alojados en comisarías/precintos. **Evitar esto es posible.**
- (vii) Reducir el 39,7% de fugas en régimen de privación de libertad, exagerado con relación al existente en otros sistemas.
- (viii) Especialmente tomar medidas para solucionar el 77,8% de fugas del Instituto CROM.
- (ix) Estudiar las causas de la disimilitud de porcentajes de sentencias entre Juzgados, que oscila de un 6,3% al 18,5% sin motivo aparente en cuanto a distribución de población o gravedad de hechos.
- (x) Mejorar el sistema de recolección y administración de datos para permitir estudios semestrales que permitan evaluar la evolución del sistema ante el impacto de las políticas implementadas.



## **Bibliografía**

### **I. Jurisprudencia**

- (i) Convención sobre los Derechos del Niño. Ley Nº 23.849.
- (ii) Derechos; UNICEF Argentina, Buenos Aires, 1997.
- (iii) Ley Nacional Nº 10.903. Anales de la Legislación Argentina; Editorial La Ley, Buenos Aires, Complementario años 1889/1919, 1954.
- (iv) Ley Nacional Nº 22.278. Legislación Argentina. El Derecho.
- (v) Ley Nacional Nº 22.803. Legislación Argentina. El Derecho.
- (vi) SAGRES, Pedro Néstor: "Constitución de la Nación Argentina"; Editorial Astrea, Buenos Aires, 1995.

### **II. Estadística**

- (i) AGRESTI, Alan y FINLAY, Barbara: "Statistical Methods for the Social Sciences"; Prentice Hall, Third Edition, New Jersey, 1997.
- (ii) FERRAN ARANAZ, Magdalena: "SPSS para Windows. Programación y Análisis Estadístico"; McGraw Hill, Madrid, 1996.

### **III. Otros**

- (i) Colección PRECINTOS. Diario La Voz del Interior, Córdoba.
- (ii) SARLANGUE, Germán y MELICCHIO, Pablo: "Del menor objeto a sujeto del sistema"; CNMYF, Buenos Aires, 1999.

## **Notas**

\* Egresó como abogado, y distinguido con medalla de oro, de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires. Dentro del mismo ámbito actualmente se desempeña como Director del Postgrado de Derecho de Familia. Titular Docente de las Cátedras de Políticas Públicas en la Escuela de Ciencias Políticas y de Filosofía del Derecho y Derecho Romano en la Facultad de Derecho. Asimismo es Director de Investigación en la Escuela mencionada. Por otro lado, es Defensor Público de Menores e Incapaces y Presidente del Organismo Interministerial Coordinador de Programas



## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Especiales para la Niñez y la Juventud de la provincia de Córdoba. Ha desempeñado, entre otros cargos de relevancia, la Presidencia del Consejo Nacional del Menor y la Familia.

\*\* Se graduó en 1997 como licenciado en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires (UVA), realizando ese mismo año un Seminario de Postgrado en métodos estadísticos avanzados en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). En 1999 realiza un Postgrado de Especialización en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid, España), como becario de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) española y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). En la UCA participa como Ayudante Docente de las Cátedras de Políticas Públicas y Práctica Profesional e Investigador Becario de la Escuela de Ciencias Políticas. Ha sido Director de Asuntos Académicos del Servicio Unión de la UCA y responsable de la organización del seminario "El Tercer Sector: una cuestión de debate", evento realizado en 1998. Fuera del ámbito académico se ha desempeñado como Investigador Becario del Consejo Nacional del Menor y la Familia (CNMyF). Bajo dicho marco institucional ha realizado junto con el Licenciado Pablo Melicchio—la investigación interdisciplinaria denominada "Del menor objeto a sujeto del sistema". Por otro lado ha sido miembro del Organismo Interministerial de Programas Especiales para la Niñez y la Juventud de la provincia de Córdoba.

3. Obra protegida con Copyright. Hecho el depósito 2/7/99

4. SARLANGUE, Germán y MELICCHIO, Pablo: "Del menor objeto a sujeto del sistema"; CNMyF, Buenos Aires, 1999.

5. Se han excluido los casos de malos tratos y de incumplimiento de los deberes de asistencia familiar.

6. Para la realización de este capítulo se contó con la colaboración de Gonzalo Martínez Demo, Dante Corallo y Sonia Adriana Morala.

7. Muchos expedientes solo constataban el nivel educativo alcanzado utilizando la palabra INSTRUIDO.

8. Se ha adoptado a la división distrital como nivel de agrupación del lugar de residencia de los menores y del tejido institucional.

9. Intervalo de confianza = 0,95.  $Z = 1,96$ .

10. Intervalo de confianza = 0,95.  $Z = 1,96$ .

11. Si bien una celda (16,7%) tiene una cantidad esperada de casos menor que 5, la significancia estadística es mucho menor que el  $p$ -valor=0,05.

12. El  $p$ -valor asociado (Sig. 0,138) es mayor que 0,05, luego, al nivel de significación 0,05, no se puede rechazar la hipótesis nula de independencia estadística.

13. Tras la realización de un test de hipótesis —el cual sostenía la media de los menores institucionalizados en Córdoba es superior a la de los menores

## SISTEMA CORRECCIONAL DE MENORES DE LA CIUDAD DE CORDOBA

institucionalizados en Capital Federal- denominado "prueba t de Student" no se posee evidencia significativa para rechazar la igualdad de medias.

14. Percentil 25=14; percentil 50=52; y percentil 75= 135.

15. La imposibilidad de rechazar la hipótesis nula de independencia estadística entre las variables se encuentra reforzada por el ji-cuadrado pequeño del test.

16. A un nivel de significación  $\alpha=0,05$  no se puede rechazar la hipótesis nula de independencia estadística entre la variable dependiente (tiempos de permanencia) y la variable independiente (causa de ingreso).

17. A un nivel de significación  $\alpha=0,05$  no se puede rechazar la hipótesis nula de independencia estadística entre la variable dependiente (tiempos de permanencia) y la variable independiente (Juzgados).

18. Si bien el p-valor=0,059 es levemente superior a un nivel de significación  $\alpha=0,05$ , nos permite, a con un nivel de significación p-valor=0,1 rechazar la hipótesis nula de independencia estadística entre las variables.

## **Perspectivas para el cambio político en China vis-a-vis las características del Estado "leninista"**

por el Lic. Jorge E. Malena\*

Desde la muerte de Mao Zedong en 1976, la dirigencia del Partido Comunista Chino (PCCCh) se embarcó en una ambiciosa política "de reforma y apertura". En diciembre de 1978, el histórico Tercer Plenario del Decimoprimer Comité Central del Partido proclamó que el foco principal de la labor partidaria debía trasladarse de la "lucha de clases" a "las Cuatro Modernizaciones"

. Mediante posteriores medidas se otorgó mayor poder en las empresas estatales a los *managers*, se permitió el surgimiento de empresas colectivas y privadas, se expandió el uso de mercados, se evolucionó de la fijación de cuotas de producción al "planeamiento indicativo", y se promovió en las fábricas la entrega de premios e incentivos materiales.

Las reformas económicas en la República Popular China (RPCh) aún han sido más amplias y exitosas en el sector rural. Las "comunas populares" fueron desmanteladas y la tierra fue distribuida entre unidades familiares para su cultivo. Se ha promovido la producción de "*commodities*", se han reestablecido los mercados, y se ha hecho un llamado a los campesinos para que trabajen duro y "se enriquezcan". La resultante fue cosechas históricas e incrementos récord de la producción agrícola.

Por su parte, las reformas de la economía urbana han sido más gradualistas y difíciles de implementar, siendo sus resultados más diversos. Se tomaron medidas tendientes a establecer mercados para el trabajo y el crédito y a hacer a las empresas responsables por sus ganancias y pérdidas. Particularmente en las zonas costeras, la economía china está abierta a la economía mundial. Si bien la inflación es una amenaza constante, los precios de la mayoría de los productos ya no son establecidos por el Estado.

## PERSPECTIVAS PARA EL CAMBIO POLÍTICO EN CHINA...

Asimismo, a los efectos de facilitar la reforma económica y en cierta medida como un fin en sí mismo, el PCCh ha iniciado una serie de reformas políticas. Muchos activistas que alguna vez fueron acusados de "contrarrevolucionarios" han sido exonerados. Intelectuales y expertos técnicos que fueron descalificados durante la "Gran Proletaria Revolución Cultural" (GPRC, 1965-1976), han sido oficialmente declarados miembros de la clase trabajadora. El grado de debate público permitido es más amplio que nunca y la producción cultural tiene más vida, pese a que el Partido atacó mediante estruendosas campañas la "liberalización burguesa" y la "contaminación espiritual".

El Gobierno ha reestablecido y fortalecido instituciones representativas como las asambleas populares<sup>2</sup> y ha promulgado gran cantidad de legislación nueva. El Partido también se ha esforzado por mejorar la capacidad administrativa del Estado a través de una serie de medidas, entre ellas reduciendo la edad máxima deseable del personal para los cargos decisorios e incrementando las exigencias curriculares de los antes mencionados.

Todo lo expresado hasta ahora indicaría que la naturaleza del Estado en China se ha transformado radicalmente. El programa de "reforma y apertura" de 1978 sugiere que se han fortalecido las relaciones horizontales en los niveles más bajos del Gobierno vis-a-vis el "rol de liderazgo" del PCCh. Otras pruebas de ello serían la indicación en la nueva Constitución del Partido sobre que el mismo debe actuar "dentro del marco de la ley"<sup>3</sup>, la relativa libertad de las organizaciones de masas, y la existencia de contratos de servicios en áreas tan diversas como agricultura y seguridad pública.

Reconocidos académicos en el campo de la Sinología han resumido estos avances como "la transformación de un sistema totalitario en otro autoritario". Michel Oksenberg y Richard Bush expresaron sobre el particular: "en los 70's, revolucionarios totalitarios gobernaban la Nación; en los 80's los gobernantes de China son reformistas autoritarios"<sup>4</sup>. Por su parte, Harry Harding definió al sistema vigente como a "un régimen consultivo autoritario"<sup>5</sup>, mientras que Tang Tsou asegura que "durante la mayor parte del siglo XX las funciones del Estado en China han crecido, mientras que en la actualidad la retirada de la política revierte esa tendencia"<sup>6</sup>.

Esta terminología permite subrayar los cambios que han ocurrido en China, si bien para definir la extensión de las transformaciones o

para comparar al Estado chino con el de otros países, necesitamos observar con mayor atención la estructura institucional del Estado en China. Los sinólogos antes mencionados están de acuerdo en que los cambios institucionales en la RPCh no han sido profundos. Oksenberg y Bush afirman que "los principales instrumentos de dominio totalitario se han debilitado pero no han sido abolidos"<sup>7</sup>. Harding hace lo propio enunciando "gran parte de la estructura básica de la última etapa maoísta permanece intacta"<sup>8</sup>. Finalmente, Tang Tsou<sup>9</sup> asevera que los límites al cambio están definidos por los "Cuatro Principios" rectores del PCCh<sup>10</sup>.

Cabe destacar que junto al Partido existen una policía secreta, una amplia red de organizaciones de control a nivel de vecindario y de aldea, un sistema de archivos donde vida y obra de todo ciudadano es apuntado, y un Estado que dirige los principales medios de producción y de comunicación.

Las reformas podrían entonces ser vistas como un relajamiento transitorio del régimen o como una tenue apertura. Las mismas, quizás lleguen a disminuir la autonomía del Estado chino o tengan como objetivo ulterior incrementar su capacidad de dominio. Pero antes de sacar alguna conclusión sobre el rumbo de los cambios políticos en la RPCh, consideraremos las notas del pasado reciente y de la actualidad en ese país, como así también las características del Estado leninista per se. Ambos elementos procuran contribuir con el objeto de este trabajo, es decir examinar el margen existente para un verdadero cambio político en el que fuera "el Celeste Imperio".

### **Historia reciente de la RPCh y características del Estado "leninista"**

La GPRC en particular y la conducción política de Mao en general no sólo fueron una catástrofe para la sociedad china, sino también un gran flagelo para la organización estatal. El "Gran Timonel" construyó un Estado ampliamente autónomo que logró intervenir arbitrariamente en todo ámbito de la vida social. Wang Xizhe, prominente politólogo en el exilio, sostiene que Mao inició la Revolución Cultural precisamente "porque no estaba satisfecho con el grado de dominación del Estado-Partido que se había construido siguiendo el modelo stalinista"<sup>11</sup>.

La amplísima autonomía del Estado chino comenzada a edificar desde mediados de los '60s, contó con varios pilares. Por un lado, la naturaleza carismática de la política maoísta y la legitimidad alcanzada mediante ataques a los procedimientos y las instituciones, dejaron por saldo muy pocas normas a obedecer por la dirigencia. Por el otro lado, las campañas, movilizaciones de masas, arrestos y purgas crearon tal clima de temor y pasividad en la sociedad, que bastaron para que la autoridad central fuese mantenida por medio de más campañas, movilizaciones de masas, arrestos y purgas. De este modo, la capacidad administrativa del aparato burocrático, se vio cada vez más minada.

En los Estados modernos, el poder está arraigado en parte en el monopolio de los medios legítimos de violencia. Asimismo, dicho poder radica en el desarrollo de una burocracia legal-racional que administra la cosa pública según normas y procedimientos fijados por la autoridad política. Las campañas, movilizaciones de masas, arrestos y purgas debilitaron tales normas y procedimientos, aumentando el poder de los cuadros del PCCh en todos los niveles. Los mismos, al no tener que dar cuenta de sus actos, se dedicaron a seguir sus propios intereses. En consecuencia, el Estado chino del período 1965-1976 hizo una realidad la intervención en cualquier momento y en cualquier lugar de la vida de los connacionales.

Visto en estos términos, la política en curso tendiente a fortalecer las instituciones y las leyes, puede ser vista como un intento del poder central por vigorizar su capacidad administrativa. En este sentido, dos de las cuestiones mayormente presentes en la prensa china de los 80's y 90's han sido las denuncias de tanto funcionarios y unidades partidarias corruptas, como así también de organismos del Estado de nivel inferior que no han alcanzado a cumplir con los objetivos fijados por el poder central.

Sin embargo, mientras que la reforma podría quitar poder al PCCh, éste no ha renunciado a su "rol de liderazgo". Voceros del Partido han rechazado de plano toda intención de implementar una democracia de estilo occidental, a la vez que han insistido en que el PC tiene una "especial capacidad" para dirigir a la sociedad china en la transición al Socialismo. Aunque el PCCh ya no es el mismo de la Revolución Cultural, aún dedica gran energía a definir la "línea partidaria" y a asegurar su estudio por la población. De igual modo, los comités partidarios vecinales y de aldea constituyen el centro de la red de organizaciones

de control. Por último, más allá del actual énfasis en la revitalización de las asambleas populares y en la consulta de personalidades “patrióticas no-partidarias”, es innegable que el monopolio de la decisión política está en manos del PCCh<sup>12</sup>.

El rol de liderazgo del PCCh convierte al Estado leninista chino en algo diferente de los demás Estados autoritarios. Una amplia gama de Estados pueden ser considerados “autoritarios”: el del régimen del Gral. Pinochet en Chile, el de carácter desarrollista en Corea del Sur, el pseudo democrático del PRI mejicano, y el personalista del Africa Negra, entre otros. Pese a existir similitudes entre ellos, sus distintas estructuras institucionales y las diferentes relaciones entre Estado y sociedad materializan naturalezas propias. Los Estados leninistas<sup>13</sup> como el de la RPCh, penetran la sociedad civil y la economía más a fondo. Cuentan con la capacidad de cooptación y de promover colaboración. La sociedad civil en un Estado leninista tiene mucho menor autonomía que en otros Estados autoritarios y cuenta con menos poder para presionar por cambios. A los efectos de justificar su rol de liderazgo, los partidos leninistas deben mantener por lo menos la pretensión de legitimidad carismática, lo que a la vez impone límites a toda reforma ideológica. Ello debilita las perspectivas de promoción del “imperio de la ley” y de desarrollo de una verdadera organización estatal legal-racional.

Un efecto colateral de esta imposibilidad de comunicación de la sociedad con el Estado mediante canales legales, es el empleo de vías informales y corruptas. Las reformas implementadas “desde arriba”, aunque dirigidas a hacer frente estos problemas, terminan reforzando a las estructuras que los crearon. A pesar de la aparente “apertura” en curso, las instituciones políticas chinas se mantienen particularmente leninistas y continuarán influyendo el curso de la reforma.

### **Los tipos weberianos de dominación y el Estado leninista**

A los efectos de examinar la naturaleza de la limitación al cambio político en China, haremos uso de los tres tipos ideales de dominación identificados por Max Weber: la legal-racional, la tradicional o patrimonial, y la carismática<sup>14</sup>. Ello en virtud de que la relación de un Estado leninista con la sociedad establecería un patrón básico de autori-

dad. Los Estados leninistas proclaman legitimidad carismática y procuran construir instituciones legal-rationales de arriba para abajo. Pero en la práctica, parecería que la profunda penetración de la sociedad por parte del Estado leninista resultara en vastas redes de clientelismo, o, en otras palabras, en una dominación patrimonial.

Hay dos cuestiones fundamentales unidas al empleo del "Estado" como unidad de análisis. En primer lugar, la política es (o puede ser) un ámbito de actividad humano relativamente autónomo. Sobre este particular, la "*mainstream*" de la Ciencia Política estadounidense por un lado y los cultores del Marxismo contemporáneo en Occidente<sup>15</sup> por el otro, han rechazado el estricto determinismo económico. En segundo lugar, el Estado puede ser un actor con un considerable grado de autonomía. Este argumento es más controvertido, ya sea que se lo examine desde una óptica pluralista que percibe la obra de Gobierno como resultado del "*input*" de grupos autónomos de interés, o desde una postura marxista que reduce al Estado a un intermediario entre las clases gobernante y gobernada. En contraste con estas visiones, durante las dos últimas décadas ha surgido un considerable número de trabajos que abogan para que el Estado sea considerado una variable independiente<sup>16</sup>.

De lo antedicho no necesariamente debe inferirse que todos los Estados deben ser vistos como actores independientes, pero al menos que ciertos tipos de Estados tienen más autonomía que otros. En el sistema capitalista, la economía o el mercado habitualmente ejercen una cierta dominación sobre lo político y el Estado. Por su parte, el Estado leninista se parece más a las entidades precapitalistas –tales como los de la Europa feudal o de la China confuciana–, habida cuenta que éstas desarrollaron organizaciones que estuvieron por encima de las presiones de la economía.

A diferencia de los Estados propios de los sistemas liberal-capitalistas, los Estados conducidos por regímenes burocrático-autoritarios tienen un mayor poder para moldear a su gusto las respectivas sociedades. Estos últimos son la respuesta a los problemas del desarrollo tardío o a la carencia de que una clase logre el rol hegemónico, circunstancias muy propias de la periferia. Frente a la falta de una clase hegemónica que gobierne, los Estados conducidos por regímenes burocrático-autoritarios crean las condiciones para la acumulación de capital a la vez que actúan sobre la sociedad civil para mantener el orden interno<sup>17</sup>.



Los Estados leninistas aún cuentan con mayor autonomía *vis-a-vis* la sociedad. Mientras los líderes de los Estados conducidos por regímenes burocrático-autoritarios a menudo emplean la "cirugía" como una metáfora para describir su plan de Gobierno<sup>18</sup>, los Estados leninistas prometen todavía más: la transformación total de la sociedad. La revolución leninista intenta "liquidar a la burguesía como clase", lo cual ha cobrado enorme cantidad de víctimas, en su mayoría inocentes. En el marco de esta revolución, la economía fue estatizada, las instituciones independientes fueron abolidas y los cuadros del Partido se adueñaron del control de las organizaciones sociales y políticas<sup>19</sup>.

### **El Estado leninista en la China actual**

La gran mayoría de los análisis sobre el Gobierno y la Administración de la RPC han hecho uso exclusivo de dos de los tres tipos ideales de dominación weberianos (el legal-racional y el carismático), no prestando suficiente atención al tercero (el patrimonial). Por ejemplo, Richard Lowenthal ha contrastado objetivos económicos "racionales" con objetivos utópicos "ideológicos"<sup>20</sup>, Barry Richman ha vinculado la racionalidad de la dirigencia de principios de los 60's con el progreso económico, a la vez que definió la propensión de Mao hacia la revolución como una "religión"<sup>21</sup>.

Sin embargo, en la China post-Mao, existe suficiente evidencia para inferir que la tercera categoría weberiana, es decir la dominación patrimonial, tiene un fuerte arraigo en la política actual de ese país<sup>22</sup>. Incluso, el uso de elementos propios de los tipos de dominación legal-racional y carismática en la China actual, puede ser mejor comprendido en el contexto del apego al tipo de dominación patrimonial. Guenther Roth distingue dos clases de "patrimonialismo": uno basado en "lealtades que no dependen de la creencia en las cualidades únicas del líder, sino que están vinculadas a premios e incentivos materiales"<sup>23</sup>. En otras palabras, el "patrimonialismo" es un sistema de dominación conformado sobre la base de redes de relaciones patrón-cliente.

La fortaleza de las organizaciones formales en los Estados leninistas es lo que hace que el patrimonialismo se produzca inevitablemente. En la China post-Mao la seguidilla de denuncias dirigidas a cuadros de nivel medio e inferior por corrupción son una muestra suficiente de cómo

## PERSPECTIVAS PARA EL CAMBIO POLÍTICO EN CHINA...

las redes de relaciones personales han desplazado a la jerarquía formal del PCCh y de cómo miembros individuales del Partido han priorizado los beneficios personales por sobre los de la organización política.

El patrimonialismo es también consecuencia de la estructura del Estado leninista: su vasta organización jerárquica permite al PCCh controlar el acceso a la movilidad social, incluyendo la educación, el empleo y la promoción laboral. Debido a que las organizaciones en China limitan la movilidad lateral (esto es, un campesino no puede mudarse a la ciudad fácilmente o un obrero no puede trasladarse hacia otra fábrica), la mayoría de la población se halla dependiente de sus jefes, lo que redundará en una utilización del poder de estos últimos para beneficio personal<sup>24</sup>. Asimismo, los rígidos sistemas de planeamiento y de abastecimiento provocan escasez, lo cual refuerza los lazos informales interpersonales.

No obstante, una revisión crítica de lo formulado hasta este momento podría aducir que dos conceptos centrales, la autonomía de los Estados leninistas y la dominación patrimonial, en cierta manera resultan contradictorios. Particularmente, con la disminución del terror como medio para ejercer el poder y la cotidianeidad de la dominación patrimonial, la clientela en todos los niveles desarrollan expectativas fijas, las que, al cabo, se convierten en intereses enraizados. Contrariamente, la dirigencia al más alto nivel a menudo encuentra que sus decisiones son saboteadas por la resistencia pasiva de su propia burocracia, lo que en definitiva constituye un límite a su autonomía.

La pérdida aparente de autonomía causada por el patrimonialismo institucionalizado conforma así un traslado del poder de los líderes individuales al Estado en tanto institución. En primer término, el alto grado de autonomía ejercida por Mao durante las purgas de la Revolución Cultural es en sí mismo inestable y no puede mantenerse a lo largo del tiempo. Defenestraciones, reforma agraria y campañas contra los antirrevolucionarios no pueden sucederse las unas a las otras de manera incesante. En segundo término, a pesar de la pérdida de autonomía por parte del poder central, de ello no se sigue necesariamente el surgimiento de una sociedad civil que desafíe el orden establecido por medio de canales institucionales. En los Estados leninistas las relaciones sociales son básicamente verticales. La sociedad permanece dividida a lo largo de segmentos verticales y dentro de cada sector la mayoría de los vínculos son de desigualdad. En tercer término, y por sobre

## PERSPECTIVAS PARA EL CAMBIO POLITICO EN CHINA...

todo, la institucionalización de un sistema basado en la dominación patrimonial, convierte en más resistentes al cambio a las instituciones del Estado, pese a que el mismo sea demandado por la sociedad u ordenado por la dirigencia.

### **Reflexiones finales**

Los Estados leninistas no pueden mantener el *momentum* de la transformación violenta para siempre. Por otra parte, las experiencias de Brezhnev en la ex-URSS y de Deng Xiaoping en China de un Leninismo más moderado, demostraron la contradicción entre una economía y una sociedad más abiertas y un sistema político rígido.

Ante la necesidad de promover una tenue apertura del régimen, los eventuales reformistas deberán trabajar en el marco de rígidos esquemas de clientelismo e instituciones cerradas por dentro y respetar el sempiterno rol de liderazgo del Partido. Cercados por semejantes limitaciones, implementar el cambio político, recuperar el apoyo de la sociedad y promover el desarrollo económico parecen metas inalcanzables.

Por su parte, la sociedad no puede ser vista como un motor del cambio, en virtud de lo alienada que se encuentra la misma en el seno del Estado leninista.

Sólo en caso del advenimiento a los puestos directivos del Partido de un grupo de reformistas convencidos, podría permitir que, la vastísima autonomía del Estado leninista, sirva como medio para implementar la "Quinta Modernización", esto es, la reforma política.

Quizás el paso del tiempo, su implícito cambio generacional y un eventual ascenso al poder en China de una camada de dirigentes deseosos de "desarmar" la estructura autoritaria vigente, sea la forma de que más de un quinto de la población mundial acceda a un mayor grado de libertad.

### **Notas**

\*Graduado en Ciencias Políticas de la UCA. Master en Política Internacional del Asia Oriental de la Universidad de Londres. Docente e investigador en Relaciones Internacionales y Estudios Orientales en las universidades Católica,

## PERSPECTIVAS PARA EL CAMBIO POLÍTICO EN CHINA...

del Salvador y de Belgrano. Doctorando en Ciencias Políticas de la UCA y miembro del Comité de Asuntos Asiáticos del CARI y de la Comisión Nacional para el Asia Pacífico.

1. Las que comprendían la Agricultura, la Industria, la Ciencia y Tecnología, y la Defensa Nacional.

2. Organos legislativos de la RPCh.

3. "Constitución del Partido Comunista de China", *Beijing Review* (20/09/82), Nro. 38 p. 25.

4. Oksenberg, Michel y Richard Bush "China's Political Evolution 1972-1982", *Problems of Communism* (September-October 1982), pp. 1-19.

5. Harding, Harry "Political Development in Post-Mao China" en A. Doak Barnett y Ralph N. Clough (eds.) *In Modernizing China: Post-Mao Reform and Development* (Boulder: Westview, 1986), pp. 13-37.

6. Tang Tsou, "Back from the Brink of Revolutionary-'Feudal' Totalitarianism", en Tang Tsou (ed.) *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms* (Chicago: University of Chicago Press, 1986), pp. 144-188.

7. Oksenberg, Michel y Richard Bush, op. cit., p. 8.

8. Harding, Harry, op. cit., p. 15.

9. Tang Tsou, op.cit., p. 153.

10. Ellos son la adhesión al Socialismo, a la dictadura del proletariado, al liderazgo del PCCh y al Marxismo Leninismo y el Maoismo.

11. Wang Xizhe, *Mao Zedong and the Cultural Revolution* (Hong Kong: Plough Publications, 1981), p. 38.

12. Como prueba de ello puede mencionarse que los siete miembros permanentes del Buró Político del Comité Central del PCCh ocupan la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación, los cargos de Primer y Viceprimer Ministros del Consejo de Estado, la Presidencia de la Asamblea Popular Nacional, la Presidencia de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, y la Presidencia de la Comisión Militar del Consejo de Estado.

13. En la formulación de las características del Estado leninista me he basado en el artículo de Edward Friedman, "Three Leninist Paths Within a Socialist Conundrum" en D. J. Solinger (ed.) *Three Visions of Chinese Socialism* (Boulder: Westview, 1984), pp. 11-45.

14. Weber, Max. *Economía y Sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1974), Tomo I, p. 1057.

15. Estos últimos siguiendo conceptos de Lenin, Gramsci, Mao y Poulantzas.

16. Ver entre otros a Barnett, Richard J., *Roots of War* (Baltimore: Penguin, 1972); Schurmann, Franz *The Logic of World Power* (New York: Pantheon, 1974); Krasner, Stephen, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978); y Nordling, Eric *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981).

17. O'Donnell, Guillermo "Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State"

## PERSPECTIVAS PARA EL CAMBIO POLÍTICO EN CHINA...

en David Collier (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 285-318.

18. O'Donnell, Guillermo, op. cit., p. 294.

19. Medvedev, Roy A., *Let History Judge* (New York: Knopf, 1971), pp. 97-101.

20. Lowenthal, Richard "Development Vs. Utopia in Communist Policy" en C. Johnson (ed.) *Change in Communist Systems* (Stanford: Stanford University Press, 1970), pp. 33-116.

21. Richman, Barry *Industrial Society in Communist China* (New York: Random House, 1969), p. 47.

22. En este sentido, son interesantes tres trabajos que "abrieron el camino" al abordar el devenir político chino desde esta perspectiva: Nathan, Andrew "A Factional Model for CCP Politics" en *The China Quarterly* (January-March 1973) Nro. 53 pp. 34-66.; Oi, Jean "Communism and Clientelism: Rural Politics in China" en *World Politics* (January 1985) Nro. 2 pp. 238-266; y Walder, Andrew *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986) pp. 49-51.

23. Roth, Guenther "Personal Rulership, Patrimonialism and Empire Building" en R. Bendix y G. Roth (eds.) *Scholarship and Partisanship* (Berkeley: University of California Press, 1971), pp. 8-12.

24. Walder, Andrew, op. cit., p. 68.

## Comprendiendo algunos aspectos de la Teoría de la Política Internacional

Sebastián Vigliero\*

*"...Nuestro entendimiento de las relaciones internacionales no puede esperarse que sea perfecto o final, en la forma de verdades eternas. En efecto, el mero propósito de la producción de conocimiento es presumiblemente utilizarlo para cambiar - o mejorar - alguna dimensión de la existencia humana..."*

J. Martin Rochester, 1986

El debate teórico de las relaciones internacionales entre el realismo estructural y el institucionalismo surge a partir de dos conceptualizaciones distintas: la primera - el realismo estructural- describió a las relaciones internacionales a partir del comportamiento estructural sistémico del cual formaban parte actores inter-estatales, mientras que la segunda - el institucionalismo - logró dar una explicación acerca de la dinámica de los procesos que se dan entre actores inter-estatales, actores institucionales y sociales.

Esta diferenciación dio lugar a un gran despliegue académico entorno de ambas escuelas, proliferando partidarios o críticos de una y otra con la finalidad de reexaminar el núcleo duro para generar conceptos complementarios. Tampoco faltaron quienes intentaron refutar alguna de las dos grandes teorías, con intención de mantener viva la otra. Finalizada la guerra fría, el realismo estructural comenzó a recorrer una larga crisis paradigmática. Pero no por ello debe suponerse un triunfo del institucionalismo, sino que deben estudiarse sus aportes teóricos, el legado del neorrealismo, y la complementariedad existente entre ambos, tales que permitieron el avance de la disciplina hacia nuevas cuestiones surgidas a partir de un contexto mundial diferente.

### **El aporte teórico-metodológico hacia fines de los 70' y comienzos de los 80'.**

“Teoría de la Política Internacional” de K. Waltz editado en 1979 ofrecía una metodología de estudio de las relaciones internacionales que tenía como premisa principal que el entendimiento de la política internacional era consecuencia de una investigación científica dada a partir del estudio de ciertas regularidades de los sucesivos hechos que ocurrían en la realidad. Estas regularidades eran el producto de un proceso experimental y de la asociación de los hechos que permitirían describir diferentes comportamientos. Esto era lo que Waltz denominaba la primera parte de la investigación o la “constitución de leyes”<sup>1</sup>. Una segunda parte sugería que esa elaboración descriptiva y explicativa del comportamiento de aquellas leyes o regularidades permitirían al investigador idear un concepto acerca de las generalidades observadas, de manera más crítica y especulativa, habilitándolo para la consecución y formación de una “teoría”<sup>2</sup>.

Tanto la “constitución de leyes” y la posterior “formación de teorías” serían los elementos con los que el observador podría interpretar una tercera parte, consistente en una mecánica de “causa y efecto del conjunto”<sup>3</sup> producto del agrupamiento colectivo de las partes integrantes, inmersas dentro de un sistema determinado.

Luego de que Waltz manifestara sus principales postulados acerca del método científico del neorealismo para interpretar la realidad de las relaciones internacionales, los años 80' dieron paso a la búsqueda de una metodología complementaria que permitiría enfocar esta realidad desde otra óptica.

Dicha búsqueda no tuvo que dejar de lado los antiguos preceptos del realismo clásico<sup>4</sup>, sino que considerándolos, algunas investigaciones se propusieron como meta “examinar algunos de sus temas centrales y determinar su relevancia para el análisis de la interdependencia política”<sup>5</sup>. Otros estudiosos de teoría de las relaciones internacionales tuvieron por objeto la comprensión de un fenómeno al que las unidades interestatales no estaban ajenas: el cambio.

El “cambio” implicaba una relación social<sup>6</sup> entre los actores que variaba según el tiempo y el espacio en el que se desarrollaban los acontecimientos y que configuraba a su vez un proceso histórico y dinámico. J.G. Ruggie recomendó no abordar el estudio de las relaciones in-

ternacionales a partir de la premisa que suponía la existencia de unidades en forma separadas, enfatizando por el contrario, que el objeto de estudio de la disciplina debía ser algo más que eso: debería profundizar el conocimiento acerca del comportamiento de los actores internacionales (Estados e instituciones).

En el caso de los Estados, su primera cualidad debía ineludiblemente continuar siendo el de ser soberanos, pero permaneciendo al mismo tiempo cada uno "diferenciados"<sup>7</sup> (y no aislados como entre sí) dentro de un contexto mundial dado<sup>8</sup>. La finalidad de Ruggie fue la de enseñar al estudiante de relaciones internacionales a desenmascarar el núcleo duro del carácter sistémico, en cuyo interior existía un "proceso", en el cual intervenían actores sociales dinámicos.

Desde un punto de vista epistemológico, R. Keohane abordó el estudio de la política internacional retomando lo que el filósofo I. Lakatos (1970) denominó "programa de investigación como parte de la respuesta de patrones de evaluación por parte de T. Kuhn"<sup>9</sup>: El mismo tenía como premisa básica proteger el "núcleo duro" de la investigación científica, construyendo para tal fin hipótesis auxiliares que fuesen progresivas y asignasen en consecuencia, un continuo crecimiento de nuevos hechos. Estas hipótesis adicionales eran las encargadas de ampliar la capacidad de entendimiento de la realidad en cuestión, guiando permanentemente al investigador en el curso de su investigación. Es así que C. Geertz, a través de la teoría antropológica, argumentaba que sería factible desarrollar una descripción general, no ya a partir de la codificación de regularidades abstractas de los diversos casos, sino habiendo generalizado dentro de ellos<sup>10</sup>. Siguiendo el caso en estudio, tanto Keohane como Nye no negaron en "Poder e interdependencia revisada" de 1987 - trabajo posterior a "Poder e interdependencia"- la postura realista clásica, sino que por el contrario, pretendieron estudiarla en un contexto de interdependencia, siendo su deseo teorizar bajo los preceptos de la teoría liberal<sup>11</sup>. Esto demuestra que autores como Keohane y Nye, que de alguna manera convivieron y se educaron dentro de la escuela clásica realista, retomaron su aprendizaje y lo adaptaron a nuevas circunstancias evitando mostrar al liberalismo institucional y al realismo como dos teorías escindidas sin ningún parentesco de por medio. Esto lo explica B. Buzan cuando presenta al realismo como un argumento que ha permanecido central dentro de la teoría de las relaciones internacionales a lo largo de los años, fruto de su permanente "readaptación" y



"reinención". Además Buzan sostiene que "la interdependencia no ha sido un sustituto de la política de poder, sino un nuevo marco para estudiarla"<sup>12</sup>. En todo caso, el progreso académico produjo - como da cuenta J. Rochester - la aceptación creciente de un nuevo paradigma en las relaciones internacionales que fue capaz de desafiar al paradigma realista, pero sin dejarlo de lado<sup>13</sup>.

Desde una óptica distinta, el marxismo también fue (y sigue siendo) una forma científicamente viable que aportó mucho a la comprensión de las relaciones internacionales. Uno de sus precursores, R. Cox, partió de la base de entender el "materialismo histórico" como una teoría crítica que explicaría la realidad de manera progresiva e histórica, sirviéndose de tres conceptos: "las ideas", entendidas como un significado intersubjetivo, las "instituciones" como la imagen colectiva que reflejan las relaciones de poder, y las "capacidades materiales" interpretadas como la potencialidad lógica y organizacional. Más aún, para una mejor comprensión del estudio de la política internacional, Cox reorientó aquella conceptualización de materialismo histórico y la identificó con otros tres niveles diferentes: "la internacionalización de la producción"<sup>14</sup>, a través del cual los países llevan a cabo sus procesos industriales; las "formas de estado"<sup>15</sup> y su relación con la estructura de clase; y los propósitos del futuro "orden mundial"<sup>16</sup> a partir del posicionamiento de los diferentes actores y la relación de fuerzas dentro del proceso mismo de internacionalización de la producción, como también de las relaciones de poder dentro del Estado. Es decir que el "neo marxismo" surgió en la década de los 60' comenzó a retomar y a reinterpretar al marxismo tradicional a partir no sólo de categorías económicas específicas y distintas, sino también a partir de "una coyuntura concreta de una situación histórica determinada"<sup>17</sup>.

Hasta aquí, el estudiante de relaciones internacionales debe advertir que además de los distintos puntos de vista que definen una teoría, existen otras disciplinas, como "la teoría social"<sup>18</sup> -que comprende el estudio del comportamiento de una sociedad-, en las que podrá hallar herramientas conceptuales que sirvan como base de análisis para formular los conceptos tanto del neorealismo como del institucionalismo en las relaciones internacionales. La gran variedad de disciplinas no-fácticas en las ciencias sociales marcaron una época (y aún hoy están vigentes) y posibilitaron trazar líneas de pensamiento posteriores que de alguna manera influenciaron a las relaciones internacionales: Sassure

en el análisis del lenguaje, Durkheim en sociología, Levi-Strauss en antropología, Piaget en la psicología, entre otros, (todos estos europeos) desarrollaron conceptos desde un sentido hermenéutico (teniendo en cuenta el historicismo y el subjetivismo). En cambio Deutsch, Merton y Parsons - todos ellos estadounidenses- junto a otros, pensaron y escribieron teniendo en cuenta un sentido estructural y ahistórico.

La apertura de las relaciones internacionales hacia otras disciplinas contribuyó también a ampliar y a reforzar fundamentos teóricos. Un ejemplo de ello es el importante rol jugado por la relación entre “el poder” y “la economía”. R. Gilpin decía que el alcance del estudio de las relaciones internacionales no debía limitarse sólo al estudio del poder, sino que por el contrario debía también remitirse a las relaciones económicas internacionales. Ejemplificaba la preocupación de algunos autores clásicos -como la de Tucídides- quienes al escribir, ya habían dejado remarcado que el poder económico también era un elemento político social significativo.<sup>19</sup>

Refiriéndose a los clásicos de principios del siglo XX, Gilpin agregaba que “el mismo Morgenthau dedica muchas páginas al imperialismo económico y a la base económica como poder nacional”. La relación o convivencia entre política y economía permitiría una síntesis más completa que cualquier análisis que intentara separarlas; “la ligazón entre lo político y lo económico provee una mejor explicación de lo que sucedió en la década pasada - los 70'- y da cuenta mejor de las razones que causaron las crisis mundiales”<sup>20</sup>. En advertencia a esto, Keohane y Nye aseguraban que “el liberalismo incluso examina la acción del Estado pero dirige al mismo tiempo su atención hacia otros grupos. Para los pensadores liberales, el incentivo económico es tan importante como la preocupación por los temas de seguridad”<sup>21</sup>.

Con posterioridad a su obra publicada en 1979, K. Waltz - como exponente máximo del neorrealismo- reforzó a mediados de los 80' la visión sistémica de las relaciones internacionales, explicando los cambios sólo a nivel de la estructura y dando respuestas a los trabajos académicos que cuestionaron sus postulados metodológicos de los 70'. Estos cuestionamientos provinieron de parte de un importante sector del establishment de las relaciones internacionales interesado más en la búsqueda de una teoría que hiciera énfasis en el nivel de “proceso” y el “cambio” ocurridos dentro de la estructura waltziana. Waltz aceptó la preocupación por parte de Ruggie y admitió “cuán dificultoso es man-

tener en forma distinta y separada a las unidades y a la estructura”<sup>22</sup>. Pero a pesar de las críticas, subrayó<sup>23</sup> que la teoría sistémica sólo tenía por objeto teorizar a partir de lo “más importante” y “visible” acerca de dinámica internacional.

El comportamiento estructural obedecía al entonces contexto de guerra fría imperante, habiendo sido las armas nucleares el objeto de análisis que representaba a las capacidades de las unidades. Sus críticos observaron sin embargo una omisión en el estudio del “proceso”, a lo que Waltz justificó aclarando que un análisis en el nivel de proceso no era relevante al objeto de su estudio. Si bien no se desestimaba<sup>24</sup> el estudio de política doméstica de cada unidad interactuante, lejos de su voluntad estaba desarrollar una Teoría del Estado.

### **Cuestionamientos y bondades atribuidos al neorrealismo.**

Lo descripto hasta aquí pretende ser una breve guía sobre las principales cuestiones metodológicas vertidas por los diferentes puntos de vista acerca del tema.

En primer lugar, el pensamiento institucionalista de R. Keohane y J. Nye criticó al neorrealismo de K. Waltz por haber omitido la existencia de actores sociales relevantes como las instituciones, entendidas como organizaciones internacionales donde los estados dirimen sus problemas. Esto hizo necesario que la disciplina de la política internacional fuese abordada más como un estudio de la política mundial que como uno de orden internacional. H. Bull dijo, “el orden mundial es más amplio que el orden internacional porque para tener una idea debemos no sólo convivir con un orden entre Estados sino además con un orden en una escala doméstica o municipal, provista con Estados y con un orden donde éstos sean sólo una parte del sistema político mundial”<sup>25</sup>. En consecuencia el estudio de las relaciones internacionales debía ser entendido a partir de una teoría capaz de ser inteligible y más predictiva<sup>26</sup> posibilitando ello no sólo la observación del comportamiento de las variables y sus consecuencias estructurales, sino también, la factibilidad de un método ontológico que abarque el análisis del proceso histórico y presente.

Pero sin duda Waltz contribuyó - en gran medida- a enriquecer la teoría de las relaciones internacionales, siendo él quien “desafió al

conductismo para que hubiese un método más científico en relaciones internacionales”<sup>27</sup>. Sus primeros seis capítulos de “Teoría de la política internacional” no deberían ser dejados de leer por ningún estudiante que se dedique a estudiar dicha disciplina, porque demuestran la rigurosidad científica con la que son explicadas las relaciones internacionales. Incluso los críticos contemporáneos de Waltz sacaron a relucir las bondades de su obra del 79’; J. Ruggie dijo que “el libro en discusión es una de las contribuciones más importantes a la teoría de las relaciones internacionales desde “Man, State and War”<sup>28</sup>, también de Waltz. R. Keohane manifestó que “el programa de investigación estructural realista es un desarrollo intelectual impresionante; un elegante, parsimonioso y riguroso instrumento deductivo para el descubrimiento científico”<sup>29</sup>.

### **Aporte teórico-metodológico hacia los 90’.**

Admitidos los alcances de una y otra escuela teórico-metodológica, el debate de fines de la guerra fría iría adoptando como metodología de investigación, un análisis más “complejo” de las relaciones internacionales, hallando un conjunto de parámetros que posibilitarían abordar en forma científica aquella dinámica de proceso y de cambio originalmente propuestas por Ruggie. La discusión permitiría bajar el núcleo duro del estudio de la política internacional desde la “alta política” hacia la “baja política”, pudiendo concentrar -según Baldwin- el estudio del debate contemporáneo de los 90’ en la naturaleza y consecuencias de la anarquía dentro de un escenario de cooperación internacional, de ganancias relativas versus las ganancias absolutas, de objetivos del Estado, de intenciones y capacidades de los actores, como también dentro de las instituciones y regímenes internacionales<sup>30</sup>.

Respecto de la anarquía, Baldwin sostiene que “si bien es entendida como el caos, visto desde el punto de vista hobbesiano, tanto el neorrealismo como el neoliberalismo están de acuerdo en que la política mundial exhiba cierto orden”.<sup>31</sup> A pesar de ello, Baldwin invita a los estudiantes de relaciones internacionales a buscar diferentes definiciones de anarquía y hallar las causas por las cuales se le atribuyen dicha definición<sup>32</sup>.

Como idea más ancestral y originaria acerca de la anarquía, Waltz, en su tesis doctoral publicada en 1959 decía que "nuestros infortunios son, inevitablemente, el producto de nuestra naturaleza. La raíz de todo mal se encuentra en el hombre, y, por consiguiente, él constituye en sí mismo, la raíz del mal específico: la guerra"<sup>33</sup>. Años después concibió a la anarquía como el elemento fundamental para entender la estructura internacional, donde el principio ordenador imperante hacía que las unidades actuaran de manera racional y que mediante la autoayuda maximizaran su poder. En cambio en la actualidad, H. Milner sostiene que la anarquía es la falta de gobierno<sup>34</sup>, cuestionándose a su vez el significado de esa ausencia -"en términos de Waltz el gobierno suponía un concepto weberiano del poder: el gobierno como legitimidad que se adjudica el monopolio de la fuerza"<sup>35</sup>-, aclarando que "otros investigadores asocian esta idea de gobierno menos con el poder, que con la existencia de instituciones y leyes que mantienen el orden". Además, asegura que si el estudio del sistema internacional es abordado desde la política doméstica como "una iniciativa jerárquica, adonde tanto Estados, como agencias e instituciones guardan una relación de subordinación"<sup>36</sup>, no se podría definir exactamente qué es la autoridad o quién la conduciría, debido a la inexistencia de un sólo polo de poder, en el cual no hay un orden jerárquico determinado. En consecuencia, Milner enfatiza que la mejor forma de entender al sistema internacional es "analizándolo de manera descentralizada, pudiéndolo medir en un continuum y no en forma dicotómica" y "tener en cuenta qué tema está en discusión (ej. si el derecho de pesca, el de uso de armas nucleares, o el del control de los derechos del mar) y en qué momento el mismo se gesta".<sup>37</sup> Agrega que "es difícil asumir la postura de Waltz en cuanto a si todos los Estados son o no iguales según sea la distribución de sus capacidades"<sup>38</sup> ya que "la distribución de los recursos internacionales crea una división del trabajo tal entre los Estados, exigiendo ello una diferenciación y jerarquización que proveen mecanismos de gobierno tanto para los Estados como para los individuos"<sup>39</sup>.

Distintamente para A. Stein, la anarquía es entendida como un escenario donde imperan la coordinación y colaboración de los regímenes internacionales, destinados a formular diferentes interacciones que explican bajo qué condiciones recobran auge, o en su defecto, qué factores los llevan a perder consistencia<sup>40</sup>, considerando que aún permaneciendo vigentes las instituciones internacionales, las políticas

instrumentadas por los gobiernos soberanos seguirán siendo sin embargo en función de sus propios intereses<sup>41</sup>. A pesar de sus intereses, los actores deciden racionalmente, se coordinan – en cuanto al respeto de las reglas de juego– y colaboran en un ambiente de regímenes internacionales.

Stein se refiere en primer lugar al estudio sobre el “juego del dilema entre actores”, donde los participantes están expuestos necesariamente a un “joint decision making”, acordando la búsqueda de inesperados subóptimos: a lo que denomina “dilema de intereses comunes”<sup>42</sup>. Dice que “si bien ocurre que ninguno de los actores involucrados prefiere la misma pauta que el otro, acuerdan en que hay una situación que se puede evitar”<sup>43</sup>, y que ninguno de ellos podrá contar con una estrategia que tienda a prevalecer por sobre la del otro. A esto lo denomina “dilema de aversiones comunes”. A partir de estos dos conceptos elaborados, Stein recalca que el “dilema de intereses comunes” no podría sobrevivir sin la cooperación entre los actores, al mismo tiempo explica que las ganancias relativas serán quienes predominen en el “dilema de aversiones comunes”, siendo indispensable por parte de cada actor, dejar de lado la búsqueda de ganancias absolutas.

En la medida de lo posible ninguna situación en las relaciones internacionales es dejada en manos de la anarquía porque “las expectativas son de suma importancia” y sirven “como base para recrear reglas y convenios internacionales”<sup>44</sup>. Fue “John Elster quien definió a la política como el estudio de la trascendencia del dilema del prisionero”, ideando conductas racionalmente factibles que hicieran de la cooperación internacional una herramienta de seguridad<sup>45</sup>. Elster sostenía que “la teoría de la elección racional es, antes que nada, una teoría normativa. Nos dice qué es lo que deberíamos hacer para alcanzar nuestro propósito de la mejor manera posible. No nos dice cómo deberían ser nuestros propósitos”<sup>46</sup>.

C. Lipson describe claramente cuán importantes resultan ser las instituciones internacionales bajo un contexto de anarquía: “la ausencia de garantías es un riesgo esencial para las relaciones internacionales, como así también un obstáculo para llevar adelante tratados, contratos y acuerdos”<sup>47</sup>, siendo estos últimos tres, ingredientes indispensables para la constitución de regímenes internacionales. Los regímenes internacionales serán quienes “estimulen una estrategia basada en la reciprocidad, teniendo por finalidad una cooperación estable entre ac-

tores egoístas”<sup>48</sup>, haciendo viable una convivencia política que no dependa de un estricto control central.

Para llevar a cabo la cooperación internacional bajo un esquema de dilema del prisionero, es menester contar con cuatro elementos vitales<sup>49</sup>: percepciones contingentes, capacidad de monitoreo del otro, fuerte determinación del interés buscado y, diferencias moderadas entre los costos para la cooperación y la deserción. Estos cuatro elementos ofrecen un amplio entendimiento de las ganancias relativas y serán determinantes en todo el proceso de negociación, sabiendo “que el conocimiento acerca de los costos y estrategias del otro será relevante para un actor A que busca cooperar con otro actor B”<sup>50</sup>. Lipson dice que “los gobiernos no eligen las tácticas alternativas como un simple proceso de decisión, sino que lo hacen teniendo en cuenta la maximización de sus beneficios y asegurando un costo mínimo; por el contrario, es el producto de una negociación política mediada”<sup>51</sup>, donde los actores involucrados intentan traspasar una situación de anarquía y verse envueltos en una de seguridad, intentando cada uno maximizar al mismo tiempo, sus costos y ampliar los márgenes de ganancia en base a sus intenciones y a sus capacidades.

Las estrategias adoptadas por los actores no deben ser necesariamente analizadas como un paso dado desde un estado de anarquía hacia otro de armonía, sino como un estado de permanente cooperación. Para conseguir un estado de armonía, se requiere de una identidad completa de intereses previa, mientras que un estado de cooperación “sólo puede tener lugar en situaciones donde haya una mezcla de intereses complementarios”<sup>52</sup>. Axelrod y Keohane sostienen<sup>53</sup> que es impensado considerar para el estudio de la cooperación internacional sólo el contexto mundial y la forma en que los actores interestatales interactúan. Estos deben evaluar cómo alteran e influyen a dicho contexto, y contemplar la formación de instituciones provistas de principios, normas, reglas y procedimientos de conducta en las relaciones internacionales. Los puntos que ambos autores consideran pertinentes para la puesta en escena de una estrategia de cooperación son<sup>54</sup>: en primer lugar, “los costos impuestos por la estructura” que rodea la situación y que generan preferencias mutuas o conflictos. Los costos que la estructura internacional puede imponer –considerando que la percepción está fuera del alcance de los actores– es impredecible por los mismos<sup>55</sup>. En segundo lugar, “la sombra del futuro”<sup>56</sup>, sería como un estado de incer-

tidumbre pero dotado de la posibilidad de asegurar a los actores en pugna la presencia de un ambiente de cooperación. Estos factores harán posible el hallazgo de los horizontes de larga data, la regularidad de intereses, la información acerca de los demás y un logro más rápido del entendimiento acerca del cambio en las acciones del otro. En tercer lugar se tiene que la habilidad de los gobiernos para cooperar en un juego de motivaciones mixtas no es afectada ni por los costos que impone la estructura ni por la sombra del futuro sino por "el número de actores involucrados" en el juego y en cómo sus relaciones están estructuradas<sup>57</sup>. Una efectiva reciprocidad debe ser el resultado de una identificación de los actores entre sí y de sus aspiraciones, pudiendo ellos a posteriori focalizar su contraofensiva o estrategias y llevar a cabo medidas de largo plazo que tiendan a coaccionar uno al otro<sup>58</sup>.

Una vez tenidos en cuenta estos tres puntos, Keohane y Axelrod se refieren a cómo sería el contexto donde la interacción entre los actores tomaría parte, y bajo qué categorías teóricas se lo podría identificar. El contexto debe ser percibido como un proceso de la interacción caracterizado por juegos llevados a cabo en múltiples niveles tal que permitan a sus actores desenvolverse con eficacia y reciprocidad en la elección de estrategias de cooperación<sup>59</sup>; los actores llevan adelante vinculación de cuestiones, involucrando áreas temáticas diferentes de la agenda de un actor con respecto a las del otro, como así también un "linkage" entre los temas de política doméstica con los de política internacional. Esto los lleva a que puedan quedar sujetos a la compatibilidad o incompatibilidad entre juegos de cooperación que envuelven y se superponen a actores con diferentes capacidades. Todos estos aspectos son los que en definitiva, están inmersos en el contexto de las relaciones internacionales, y los que la teoría considera que alientan o inhiben la cooperación internacional. Es por ello que la interacción deberá tomar lugar en un clima donde "los gobiernos tengan incentivos de practicar la reciprocidad en una variedad de situaciones caracterizadas por la mezcla de conflictos e intereses complementarios"<sup>60</sup>.

La cooperación internacional y sus limitaciones pasaron entonces a representar en los 90' uno de los ejes del debate entre los partidarios del realismo estructural y los institucionalistas. De lo anteriormente descrito, J. Grieco<sup>61</sup> entiende que si el institucionalismo sostiene que el "engaño" es atractivo al juego del dilema del prisionero porque cada jugador podrá maximizar su recompensa -Axelrod subrayó la impor-



## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

tancia sobre "qué estrategia producirá un jugador que le haga rendir el "score" más alto posible"<sup>62</sup>, entonces los neoliberales estarían retomando la tradicional definición de interés en términos de poder desde el realismo político. Grieco dice que esto generaría una "cooperación condicionada" donde los actores podrían actuar según su propio interés y una "conducta individualista" donde su "estrategia posicional" condicionaría a la potencial estrategia de cooperación. Esto estaría demostrando "el peligro de que alguno de los jugadores de la contienda tienda a acumular más poder que el otro"<sup>63</sup>.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, D. Snidal desarrolla un modelo para examinar las ganancias de las ganancias relativas en situaciones de dilema de prisionero en donde participan más de dos actores, llegando a la conclusión general de que el incremento del número de actores en disputa hace que crezca en forma "dramática" la posibilidad de que la excesiva cantidad de ganancias relativas impidan la cooperación<sup>64</sup>. Esto lleva a que "cuando los Estados se preocupan sólo por sus ganancias relativas, las relaciones pueden desarrollarse como un juego de suma cero, produciéndose un repontenciamiento de la competencia donde cada Estado buscaría maximizar sus intereses, minimizando la cooperación"<sup>65</sup>: "Si las ganancias absolutas son hechas en el marco del dilema del prisionero, al incorporar las ganancias relativas, hacen que aquel se intensifique y que la descentralización de la cooperación sea más difícil"<sup>66</sup>. Snidal estima que la relación de cooperación más óptima debiera darse entonces en un plano intermedio, es decir a partir de un número "limitado" de actores tal que exijan un involucramiento "medido" de ganancias relativas.

R. Powell avanza aún más, agregando al tradicional escenario de dilema del prisionero de entre dos actores A y B -que emprenden estrategias  $a_1, a_2$  y  $b_1, b_2$ - otro escenario donde ambos emprendan estrategias  $a_1, a_2, a_3; b_1, b_2, b_3$ , teniendo la posibilidad de llegar a una "tercera alternativa óptima  $-a_3; b_3$ ". Dice que una economía abierta, la base de la construcción de una "estrategia de tarifas óptimas" será donde cada actor manifiesta su subóptimo como la mejor alternativa y donde puede además ceder lo mejor de sí al otro. Pero advierte que cuando cada uno de los actores comience a percibir que el otro le produce mayores costos -como ser excesivas tarifas y restricciones comerciales-, el nivel de intercambio entre ambos tiende a disminuir y a contraerse. En consecuencia, "el juego representa el caso donde cada Estado gana

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

si es el único que impone tarifas al otro, pero, ambos Estados pierden si además entre ellos se imponen tarifas restrictivas, tal que deje a ambos en peor situación que en la de un contexto de economía libre. Si ambos Estados cierran sus economías, entonces cada uno de ellos embarga al otro, no generándose ganancia relativa alguna e inhabilitando toda posibilidad de comercio<sup>67</sup>.

De lo expuesto, se puede ir enfatizando que en primer lugar, las ganancias relativas en las relaciones internacionales recobran vigor a partir de la intersección entre los asuntos domésticos con los de política internacional<sup>68</sup>, donde no sólo existe un canal de comunicación "transgubernamental" y otro "transnacional", sino una intersección de carácter "interdoméstica" en las relaciones internacionales dada a partir de la vinculación de "relaciones transnacionales y transgubernamentales" entre sí<sup>69</sup>. Pero sin embargo, el juego de ganancias absolutas entre Estados continúa siendo una de las estrategias políticas prevalecientes en las relaciones internacionales y representa a su vez una cara sustancial de la interdependencia compleja.

La intersección entre agendas domésticas e internacionales exige que "cada Estado tenga necesariamente que internacionalizar sus reglas soberanas para ir reemplazándolas por un proceso de fabricación institucional de la sociedad internacional y no de una con significado puramente nacional"<sup>70</sup>. En segundo lugar esto también da lugar a una estrategia de ganancias relativas donde los Estados más pequeños puedan explotar a los más grandes<sup>71</sup> debido a dos razones: los más pequeños estarán más identificados con el juego de ganancias relativas porque están en mejor posición para negociar, mientras que los "grandes" tendrán que operar con los "más pequeños" en áreas temáticas donde su superioridad esté asegurada, debiendo relegar aquellas áreas en donde pierdan competitividad. Esto hará que se produzca una "cooperación desigual"<sup>72</sup>. La política exterior económica estadounidense hacia fines de los 80' percibió un declive relativo de poder en contrapartida con un auge de la de Japón, al mismo tiempo que visualizaba una importante disminución de la amenaza militar soviética. Dentro de la burocracia estadounidense, los funcionarios estaban ampliamente divididos en lo atinente a la utilidad y deseo de una estrategia de ganancias relativas<sup>73</sup> referidas a las áreas de defensa, satélites y televisión: "los tradicionalistas –los más ortodoxos– dijeron que perseguir la estrategia de ganancias relativas era

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

una mala guía<sup>74</sup> mientras que “los revisionistas tendieron a ser más simpáticos en torno a una política basada en un sensible juego de ganancias relativas”. Los primeros tenían aún por principio una “concepción territorialista del Estado”, mientras que la segunda hacía énfasis en la concepción de un “Estado comercial”<sup>75</sup>, capaz de dirimir controversias y recrear soluciones consecuentes con el fortalecimiento de la cooperación internacional a partir de una política de ganancias relativas. La ejecución de determinado tipo de política de ganancias relativas “dependerá según el tipo de contrincante que el gobierno tenga enfrente –aliado o adversario– y del tipo de relación –comercial o militar” en disputa<sup>76</sup>. En un caso concreto de los 80’, M. Mastanduno describe : “Japón no ha institucionalizado una versión distinta al capitalismo y que su crecimiento en el sector tecnológico y comercial está manejado por un Gobierno comercial que utiliza el crecimiento, las ganancias del mercado, la eficiencia y el bienestar del consumidor”<sup>77</sup>. En el sector comercial hacia finales de la guerra fría, los EE.UU. persiguieron un juego de ganancias absolutas –a través de la reducción incondicional de barreras tarifarias– al mismo tiempo que aplicaron políticas de ganancias relativas (apoyo de la integración europea y tolerancia del proteccionismo japonés y restricciones a las inversiones extranjeras directas), discriminando así asimétricamente a su propio país<sup>78</sup>. Con esto Mastanduno quiere explicar que “si el poder económico declina y la seguridad externa disminuye, un Estado hegemónico perseguirá relaciones de ganancias relativas más abiertas en temas económicos con sus aliados”<sup>79</sup>. No por esto debe suponerse que los «policy-makers» estadounidenses aprendieron y aceptaron del todo el juego de ganancias relativas. En su libro “Diplomacy”, H. Kissinger, luego de una pormenorizada descripción acerca de la postura de pro-europea e independiente que Francia mantuvo durante los 60’ frente a la NATO y de la intransigencia estadounidense –en su condición de primera potencia mundial– de desistir de su propuesta de que la Alianza Atlántica de cooperación estuviera conformada por los EE.UU. y Europa, concluye que la postura histórica de EE.UU. respecto al mismo tema, continúa representando aún hoy una lección no aprendida por su país. Kissinger sostiene que ciertas actitudes de la política exterior estadounidense se ven imposibilitadas de zanjar diferencias debido a que los “EE.UU. aún tiene que aprender que las naciones cooperan por largos períodos de

tiempo sólo cuando comparten objetivos políticos comunes”, siendo indispensable para el funcionamiento de un orden internacional el “dejar el espacio suficiente para aceptar los diferentes intereses nacionales”<sup>80</sup>.

### **Conclusiones referidas a los aspectos teóricos**

A la luz de lo descrito se debe dejar en claro la importancia que tienen las “percepciones” en el estudio de las relaciones internacionales, siendo que el propósito del “decision making” estará siempre influido a partir de las percepciones que un actor tiene de otro; Keohane resalta la importancia de esto al criticar que “los estudiantes de relaciones internacionales no prestan demasiada atención a los estudios psicológicos que estudia el «decision making» en el laboratorio: los líderes de un país viven alejados de los líderes de otro país”<sup>81</sup> agrega. Asimismo resalta la necesidad y la exigencia en el futuro de dar mejores explicaciones y precisión en el estudio.

En cuanto a la adopción de “políticas recomendadas”, la determinación de las mismas “resulta ser una elección –adoptada en medio de incertidumbre, información incompleta y adivinanzas acerca del otro– donde los mercados poseen variada información”<sup>82</sup>. La elección será adoptada según la lógica maximizadora de la utilidad de cada actor, que tendrá por objetivo allanar diferentes subóptimos y consolidar los pilares institucionales internacionales, teniendo la particularidad de “generar una simetría en la información, para que los Estados puedan tener confianza y prevenir el engaño mutuo, haciendo que la habilidad cognitiva de la construcción internacional sea más importante que las capacidades del poder nacional”<sup>83</sup>. Esto será difícil, siendo que no siempre las políticas están acompañadas por una preocupación sobre las ganancias relativas sino que cohabitan con otros factores<sup>84</sup> como: la ideología que guardan los funcionarios de gobierno respecto a la política de estado en general, la “interacción de las diferentes instituciones burocráticas internas” y la capacidad de hacer lobby –para alcanzar un objetivo determinado–. Todos ellos hacen que, al trazar una estrategia política, los actores no intenten sólo predecir el futuro según estructuras domésticas –como su contraparte internacional inmutables<sup>85</sup>.

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

Keohane, cuando se refiere a que "la cooperación puede ayudar a uno a expensas del otro"<sup>86</sup>, resalta –en resumidas cuentas– las condiciones elementales con las los futuros «policy makers» deberán contar: "estudiar el proceso acerca de cuándo los gobiernos pueden ponerse de acuerdo para coordinar su futuro y pensar en cómo realizar un proceso de aprendizaje que sea proclive al abandono del estado de anarquía e incentive en cambio, la cooperación Internacional"<sup>87</sup>.

Una vez expuestos los principales argumentos tanto del neorrealismo como del institucionalismo y sus derivaciones se concluirá que, las interpretaciones avanzadas que tanto J. Grieco y R. Keohane dan, coinciden en la existencia de una complementariedad teórica en sus estudios, necesaria para entender las relaciones internacionales. Tanto el institucionalismo como el neorrealismo consideran que las ganancias de uno u otro actor son necesarias para la supervivencia. Pero cada punto de vista teórico observa de manera desigual el comportamiento de las ganancias relativas. J. Grieco es quien encuentra "limitaciones" dentro del institucionalismo liberal aludiendo que éste aparece incorporando preceptos realistas del Estado al "perseguir una posición racional-egoísta –los realistas visualizan una posición defensiva del Estado para sostener las capacidades relativas suficientes para permanecer seguros e independientes en un contexto de autoayuda en la anarquía internacional"<sup>88</sup>-. La preocupación de Grieco es acerca del grado subsistencia de incertidumbre: "el posicionalismo defensivo del estado y el problema de la cooperación reflejan aún la persistencia de incertidumbre en las relaciones internacionales"<sup>89</sup>. Mientras tanto, el neoinstitucionalismo se defiende asegurando que "la teoría racional institucional dice que la discordia no necesariamente resulta de un egoísmo racional". "Si cada miembro monitorea la conducta del otro y además espera cooperar, ambos deben ser capaces de ajustar la conducta para reducir la discordia". "Deben crear principios, normas y procedimientos para enfrentar un dilema a partir de la coordinación y colaboración bajo condiciones de interdependencia"<sup>90</sup>. Esta interrelación entre los actores debe ser creada a partir de la confianza entre ellos, producto del permanente intercambio de información: "cada miembro debe facilitar el hacer y mantener los acuerdos a través de la provisión de información y de la reducción de los costos. Es decir, que el ejercicio de influir al otro no depende sólo de las capacidades materiales sino de sus fines y significados"<sup>91</sup>.

## Conclusiones

Lo antepuesto pretende ser un intento de acercamiento para entender los principales instrumentos teóricos que aportaron el neorrealismo y el institucionalismo al estudio de la política internacional en los últimos años. Este trabajo tiene como finalidad despertar en el estudiante de relaciones internacionales una permanente inquietud por el estudio de la disciplina, evitando la adopción de cualquier actitud pasiva y relajada que se vanaglorie sobre una certeza inequívoca e irrefutable. Muy por el contrario, la trama compleja de la política internacional debe desvelar no sólo con permanentes cuestionamientos a quien la estudie, sino que debe motivar, a quien se interese por ella, a una continua y activa –pero serena– predisposición que tienda al hallazgo de causas y respuestas. Esto es lo que permitirá a la disciplina tener rigurosidad a lo largo del tiempo, obligándola así a mantener vivo su carácter científico y evitando que sea catalogada como un mero estudio principista o descriptivo, carente de la capacidad de interpretar, dirimir y formar –y recomendar– políticas de estado<sup>92</sup>.

La lectura del presente trabajo tampoco pretende conformar al estudiante de relaciones internacionales, ilustrándolo en la descripción del neorrealismo y su contraste neoinstitucionalista como simples “escuelas separadas”, sino que pretende motivarlo a desentrañar y develar la complementariedad bajo la cual operan ambos paradigmas. Esta mutua complementariedad, denominada “neo-neo síntesis” –que bajo ningún pretexto podría ser denominada una fusión–, tiene dos características centrales: la primera es que la misma era ya uno de los objetos de análisis de la literatura clásica de la disciplina –Tucídides, Maquiavelo, Hobbes, Kant, etc.–. Releer los clásicos siempre constituye un buen ejercicio ya que poseen una fuente de sabiduría inagotable para el estudio de la teoría, y permiten evacuar interrogantes presentes con afirmaciones y estudios del pasado y, a su vez, su lectura original evita muchas veces que el estudiante caiga en interpretaciones inválidas hechas por terceros. En el caso en estudio, cuando uno lee los clásicos encontrará o sospechará que finalmente, a quienes habitualmente se comprendió –o tildó– de realistas tenían, en realidad, mucho de institucionalistas y, quienes actuaron como liberal-institucionalistas, en verdad, poseían mucho de realismo político. La segunda característica es que esta complementariedad deberá constituir una enseñanza para la futura

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

investigación en materia de relaciones internacionales, en el sentido de que los acontecimientos y cambios habidos en los últimos años dan cuenta de una "complejización del análisis" de la disciplina que requerirá un método científico compuesto por "consensos mínimos" entre las teorías en disputa, "interdisciplinariedad" y mayor "sustento científico".

En cuanto a la bibliografía clásica más contemporánea, conviene destacar que parte de ella tampoco dejará de tener vigencia ya que sus autores legaron herramientas de uso contemporáneo. Anteriormente se hizo mención a "Teoría de la Política Internacional" de K. Waltz de 1979 y su contribución al debate de la disciplina durante los 70' y los 80'; entender a Waltz sólo a partir de esta obra sería omitir la riqueza de su pensamiento y las generosas contribuciones que él mismo hizo a la disciplina. Su tesis de 1959 sentó un importante precedente al haber descrito el comportamiento de la política internacional y su principal conflicto –la guerra– a través de tres "imágenes" de las relaciones internacionales. Las mismas constituyen un impresionante despliegue de argumentos filosóficos, teológicos, económicos y sociales para justificar el comportamiento del hombre. El estudiante de relaciones internacionales debería tener en cuenta que Waltz ofreció una base epistemológica de pensamiento muy sólida para teorizar que abarcan argumentos filosóficos, históricos –tesis del 59'– como argumentos estructural sistémicos –tesis del 79'–. Dicha base debería ser una fuente de riqueza y de consulta ineludible para quien pretenda estudiar el conflicto internacional. El hombre representa la primera imagen, en ella se analizan las causas que llevan a la mente humana a ser egoísta o virtuosa. La segunda imagen, el Estado, hace referencia a la organización política interna de un estado y al comportamiento de sus estructuras. La tercera imagen, la guerra, es la que describe el comportamiento de los estados entre sí y su desenvolvimiento dentro de la estructura internacional.

S. Hoffman<sup>93</sup> no dudó que la línea de pensamiento de algunas teorías de la política internacional eran sumamente prejuiciosas y contenían una fuerte carga valorativa en su intento de explicar los acontecimientos mundiales, siendo esto razón suficiente para que el analista quedara asombrado o perplejo –él particularmente confiesa haber estado exhausto en alguna época– dada la abundancia de presupuestos reduccionistas y a menudo contradictorios. El fue, junto a R. Aron, partidario de no asignar a los hechos internacionales un sentido

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

epistemológico-explicativo basado por ej. en el modelo hipotético deductivo, donde la realidad sea analizada como si pudiera aislarse en un laboratorio y someterla a distintas pruebas. Por el contrario, fue más bien partidario de no apartar el estudio de la realidad del sentido histórico, considerando que el estudio de la historia tenía en sí la finalidad de comparar hechos, y que la misma constituía una inagotable fuente de sucesos muy similares que ayudarían a comprender la razonabilidad de los acontecimientos políticos. De la misma manera, Hoffman prevenía a los investigadores científicos acerca de la peligrosidad de la teoría de caer en la trampa cimentando causas vagas e irrelevantes.

R. Aron pensaba al sentido de la historia como una concientización de la historia dada como consecuencia de "atribuir importancia y significación a la fortuna cambiante de las armas y las leyes, las ciudades y los regímenes, las alternancias de guerras y revoluciones, de grandeza y degradación en que meditamos, a través de los siglos, filósofos y analistas"<sup>94</sup>. En "Historia de las guerras del Peloponeso", Tucídides no se propuso analizar ex-pos facto un cuadro determinista de la historia, a fin de entender a la misma como una repetición de ciclos que se sucedían, sino simplemente narrar de "manera inteligible los sucesos de aquella época a la manera de un drama en que una mezcla de decisiones reflexionadas, de falsos cálculos, de impulsos irracionales y de azares han determinado un curso"<sup>95</sup>. Su estudio sirvió para poder construir un rompecabezas de situaciones concretas que tenían por objeto comprender de manera racional un marco global a través del tiempo, evitando un "determinismo causal que pretenda interpretar a la historia del hombre a partir de hechos aislados, vinculados de manera incierta e inequívoca"<sup>96</sup>.

En cuanto al futuro método científico de la disciplina, una de las contribuciones más auspiciosas fue la noción de "paradigma" introducida por Kuhn, a partir de la cual, la explicación teórica de la realidad se sustenta en base a una construcción de conceptos y categorías amparadas los designios normativos de las ciencias naturales. Si bien la teoría tiene un poder explicativo importante a partir de grandes debates, estos no siempre apelaron a la evaluación de las percepciones, las imágenes o de la psicología cognitiva<sup>97</sup>. O. Waever entiende que no es posible la "commensurabilidad" – la medición– de teorías como si ello fuera un mero análisis de laboratorio, como así tampoco es posible



desligar aquello que Lákatos entendía por “construcción de hipótesis auxiliares” y una “progresiva” evolución de la investigación. Para Waever “el debate interparadigmático consiste en un acuerdo en donde las teorías de relaciones internacionales son vistas como filtros perceptuales inconmensurables y en competencia”<sup>98</sup>. “Los debates operan como una dialéctica entre cuadros implícitos y autorepresentaciones de la disciplina”, constituyendo “construcciones parciales e imposiciones artificiales”<sup>99</sup>. En un sentido parecido, pero desde una óptica distinta, J. Gaddis<sup>100</sup>, realiza un mea culpa desde el estudio de la historia de las relaciones internacionales al explicar que, la descripción “lineal” tanto como la “cíclica”, son herramientas válidas y complementarias y que, llegado el caso, la teoría de los ciclos puede servir como una forma más poderosa y conmovedora de llamar la atención que el simple ejercicio lineal de la historia y viceversa. Asimismo, objeta cualquier verdad absoluta y preeminencia por parte de la historia como de la teoría, en el sentido de que la primera, no puede desentenderse absolutamente de un esquema teórico, mientras que la segunda, no puede abstraerse en sus generalizaciones desconociendo los hechos históricos<sup>101</sup>. Gaddis advierte que el ejercicio de simulación por medio del cual se pretende representar la realidad, deberá establecer un conjunto de parámetros – o variables de control– razonables lo más claro posible, que permitan llevar a cabo una adecuada predictibilidad<sup>102</sup>; ese ejercicio tendrá que contar la suficiente flexibilidad de criterio tal que permita validar y desaprobar teorías y, con una dinámica de experimentación que posibilite un «feedback» o avance y retroceso, tal que permita al investigador hallar continuamente alternativas y evitar caer en modelos lineales. Esta es una buena manera de ordenar la investigación porque la misma se circunscribirá a un limitado número de parámetros que desechará un uso y abuso “excesivo” de predicciones generales cuyo único objetivo sea evitar distorsionar la realidad.

Los 80’ y comienzos de los 90’ fueron años en donde el fervor del interdebate entre realistas y liberales iría bajando el tono de confrontación desarrollado en los 70’ y evitaría futuras explicaciones teóricas monocausales de la política internacional, dando lugar a que ambos paradigmas se constituyeran en parte complementaria de la otra, a fin de una mejor comprensión de la realidad. La afirmación del neoinstitucionalismo en los 90’ no fue consecuencia de la anulación o destrucción del neorrealismo, sino el resultado de haber sabido edificar

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

sobre él. Frigir teorías sobre un vacío, es decir, sin tener en cuenta otra teoría u otro punto de vista, sería un ejercicio poco productivo ya que no se podría medir cuán profundo se ha avanzado en relación a otra cosa. Criticando al establishment de la disciplina, J. Rochester dice de manera más enfática que “los académicos han estado dando vuelta sobre la misma rueda o reinventando la rueda, en vez de avanzar en el conocimiento”<sup>103</sup>, mientras que S. Smith –al referirse los métodos alternativos que la disciplina ofrece– alude una “falta de interés” en la búsqueda de alternativas al método “positivista”<sup>104</sup>. El estudiante deberá comprender que los cambios y continuidades en la teoría de las relaciones internacionales estuvieron sujetos –y lo seguirán estando– al “sentido crítico”<sup>105</sup> con que se abordó –o se abordará– una determinada cuestión. Este representa un elemento de análisis imprescindible, que jamás podrá ser considerado inútil porque es el principal responsable de que el estudiante origine y cree diferentes prejuicios que le permitirán poder contrastar varias ideas, para así poder ir construyendo el límite y el contexto sobre los cuales podrá teorizar. Este ejercicio será una manera de evitar lo que Rochester percibe como una de las causas que aientan el deterioro de la científicidad de la disciplina: la mera narración de hechos y la reacción del estudiante o científico frente a los últimos acontecimientos, sin prestar la debida atención a tendencias de largo plazo u otras posibilidades latentes<sup>106</sup>.

### Notas

\*Lic. Ciencia Política egresado de la Universidad de Buenos Aires .Docente auxiliar de “Teoría de la Política Internacional” y “Relaciones Internacionales Contemporáneas” en la Carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Becario de Posgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

1. WALTZ K. : “Laws and Theories” in KEOHANE, R.: “Neorealism and its critics” Columbia University Press 1986, p. 33

2. ibídem

3. WALTZ, K.: “Reductionist and Systemic Theories” in KEOHANE, R.: “Neorealism and its critics” Columbia University Press 1986, p. 52

4. KEOHANE, R.: “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond” in KEOHANE, R.: “Neorealism and its critics” Columbia University Press 1986, p. 160

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

5. KEOHANE, R. -NYE, J.: "Power and Interdependence revisited". *International Organization* 41,4, Autumn 1987, p.729
6. RUGGIE, J.: "Continuity and Transformation in World Polity: Toward a Neorealist Synthesis" in KEOHANE, R.: "Neorealism and its critics" Columbia University Press 1986, p. 142
7. ibidem
8. Ruggie ejemplifica esto en el sentido de que las relaciones sociales, por antiguas que parecieran, definieron y marcaron siempre una etapa concreta de la historia del hombre; durante la era del "Estado feudal" la "relación" característica de la época fue la el "amo" con el "esclavo", mientras que la "propiedad privada" lo fue durante la era del "Estado moderno". Estos dos "momentos históricos", desde el punto de vista conceptual y real, fueron analizados por E. Durkheim teniendo en cuenta el grado de desarrollo de la "densidad" habido en esas sociedades. Esta "densidad" le permitía medir la cantidad, velocidad y diversidad de las transacciones con las que desarrolló la sociedad. Op. cit. p. 143
9. KEOHANE, R.: "Theory of World Politics..." pp. 160-161
10. KEOHANE, R.: "Theory of World Politics..." pp. 161-162
11. KEOHANE, R. -NYE, J.: op. cit. p.729 "Nuestro análisis estuvo claramente enmarcado en la teoría de la interdependencia, la que compartía cuestiones con el liberalismo, no hicimos ningún esfuerzo para localizarnos respecto a la tradición liberal".
12. BUZAN, B.: "The timeless wisdom of realism" in SMITH, S.- BOOTH, K.-ZALEWSKI, M.: "International theory: positivism and beyond". Cambridge University Press 1996, U.K., p. 56
13. ROCHESTER, J.M.: "The rise and fall of international organization as a field of study". *International Organization* 40,4, Autumn 1986, p. 791
14. COX, R.W.: "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory" in KEOHANE, R.: "Neorealism and its critics" Columbia University Press 1986, op. cit. p. 233
15. COX, R.W.: op. cit. p.234
16. COX, R.W.: op. cit. p.236
17. POULANTZAS, N.: *Clases sociales y poder político en el Estado Capitalista*. Siglo XXI, México D.F., 1985 p.94-95
18. ASHLEY, R.: "The Poverty of neorealism" in KEOHANE, R.: "Neorealism and its critics" Columbia University Press 1986, p. 256
19. Gilpin dijo que los clásicos como Tucídides estudiaban el impacto de aspectos comerciales (su expansión y sus consecuencias) y la monetización de las economías agrarias (Op. cit. p.308) y agrega que "durante los siglos XVII y XVIII, el interés nacional era identificado más con el comportamiento de la balanza comercial y la de pagos. Un Estado necesita necesitaba de oro y plata para poder emprender campañas militares". Op. cit. p.309 (citando a Jacobo Viner)

COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

20. GILPIN, R.: "The Richness of the Tradition of Political Realism" in KEOHANE, R.: "Neorealism and its critics" Columbia University Press 1986, op. cit. p. 310
21. KEOHANE, R.-NYE, R.: op. cit. p. 729
22. WALTZ, K.: "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics" in KEOHANE, R.: "Neorealism and its critics" Columbia University Press 1986, p. 328
23. WALTZ, K.: "Reflections on Theory..." pp. 328-329
24. WALTZ, K.: "Reflections on Theory..." p. 331
25. BULL, H.: *The Anarchical Society*. Columbia University Press, New York 1977, p.22. Es importante tener en cuenta además qué es lo que se entiende por "orden mundial". H. Bull dice que "Orden mundial es más fundamental y primordial que el orden internacional porque las últimas unidades de la gran sociedad humana no son los estados ( o naciones, tribus, imperios, clases o partidos) sino la existencia del individuo humano, que mantiene una relación permanente e indestructible" p. 22
26. RUGGIE, J.: op. cit. p. 151
27. BUZAN, B.: op. cit. p.58
28. RUGGIE, J.: op. cit. p. 141
29. KEOHANE, R.: op. cit. pp. 167-168
30. BALDWIN, D.: "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 pp. 4-11
31. BALDWIN, D.: op. cit. p. 14
32. ibidem
33. WALTZ, K.: *El hombre, el Estado y la Guerra*. Editorial Nova Buenos Aires p. 11  
Son importantes los comentarios de K. Waltz en "Man, State and War" de 1959, acerca de la conducta humana y los motivos que la llevan a un estado de guerra: p.11. Es ilustrativo el aprendizaje que Waltz rescata acerca del pensamiento clásico (Hobbes, Rousseau, San Agustín, Niebhur, etc.) para poder entender la naturaleza hostil del ser humano, su instinto de autoconservación y sus ambiciones de poder, siendo estos quienes lo llevarán a convivir en un permanente estado de tensión entre sus pares.
34. MILNER, H.: "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 op. cit. p. 147
35. MILNER, H.: op. cit. p. 148
36. MILNER, H.: op. cit. p. 154
37. MILNER, H.: op. cit. p. 155
38. MILNER, H.: op. cit. p. 157
39. ibidem

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

40. STEIN, A.: "Coordination and collaboration: Regimenes in an anarchic world" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 p. 29

41. STEIN, A.: op. cit. p.30. En la p.38 del mismo trabajo resalta este tipo de conducta durante la crisis económica de los años 30'. Para él, la crisis tuvo como causa fundamental las diferentes posturas de comercio internacional adoptada por cada nación.

42. STEIN, A.: op. cit p. 37

43. STEIN, A.: op. cit. p. 38

44. LIPSON, C.: "International Cooperation in Economic and Security Affairs" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 op. cit. p. 61

45. LIPSON, C.: op. cit. p. 62

Asimismo, en "Rational Choice" de 1986, J. Elster sostiene que "la teoría de la elección racional apeló a tres elementos en la situación elegida: el primero, cursos de acción viables que satisficieran restricciones lógicas, físicas y económicas. El segundo, un juego de creencias racionales sobre las causas estructurales de la situación, que determinará qué cursos de acción primarán en relación a qué desarrollos. El tercero, un ranking de alternativas viables, usualmente derivadas de un ranking de desarrollo con las cuales esperan liderar". p. 4.

"Por otro lado se debe tener en cuenta que la racionalidad nos dicta la opción a elegir la expectativa de más utilidad y no la de mayor beneficio". "Asumiendo que estamos de cara a elegir bajo incertidumbre..., la elección racional, nos dice algo acerca de lo que debiéramos hacer? Muy poco. Nos dice que no podemos contar racionalmente las consecuencias de una opción, excepto lo mejor y lo peor" p. 6

46. ELSTER, J.: *Rational Choice*. New York University Press, Washington Square, New York 1986, p. 1

47. LIPSON, C.: op. cit. p. 63

48. LIPSON, C.: op. cit. p. 64

49. LIPSON, C.: op. cit. p. 65

50. LIPSON, C.: op. cit. p. 66

51. LIPSON, C.: op. cit. p. 68

52. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions" in BALDWIN D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate". Columbia University Press, New York 1993 p. 85

53. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p. 87

54. ibídem

55. Axelrod y Keohane sostienen que "las depresiones de 1873-96 y la de los años 30' estimularon la demanda de protección por parte de individuos y de empresas. Ello redujo los incentivos de los gobiernos para cooperar tanto con uno como con otro". Es decir que "los gobiernos no pudieron calcular y

COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

resolver los costos que generaron estas percepciones a partir de factores objetivos, ya que las percepciones de los actores estaban definidas según su interés": p. 88

56. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. pp. 91-92

57. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p. 94

58. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p. 95

59. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p. 99

60. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p. 104

61. GRIECO, J.: "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 p. 122 (Axelrod 1984:7, Keohane 1984: 66-69, Axelrod-Keohane 1985: 231, Lipson 1984: 2, Stein 1983: 120-124).

62. GRIECO, J.: op. cit. p. 125

63. GRIECO, J.: op. cit. p. 128

Robert Pfaltzgraff escribe en "The United States and the world: reconciling post cold war security interests and values" que "la política exterior norteamericana, en el siglo XX, como lo he notado, ha tenido una no fácil coexistencia entre el énfasis puestos en el orden político mundial y en el balance de poder". "W.Wilson ha alimentado esta contradicción . Bajo su liderazgo, nosotros entramos en la primera guerra en un esfuerzo, como lo llamó T. Jefferson, para prevenir la dominación del continente europeo por un sólo poder". "Al mismo tiempo, Wilson retomó el concepto de equilibrio de poder como un principio de gobierno de las relaciones de política internacional en favor de un orden político mundial basado en la seguridad colectiva como lo dispuesto en la convención de la Liga de las Naciones".

64. SNIDAL, D.: "Relative gains and the Pattern of International Cooperation" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993, p. 171

65. ibídem

66. ibídem

67. POWELL, R.: "Absolute and relative Gains in International Relations Theory" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 pp. 215-216

68. MASTANDUNO, M.: "Do Relative Gains Matter? American's Response to Japanese Industrial Policy" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 p. 251

69. Keohane y Nye sostienen en Poder e interdependencia de 1977 que "las corporaciones multinacionales pueden ser significativas tanto como actores independientes o como instrumentos manejados por los gobiernos. Las actitudes y plataformas políticas de los grupos internos probablemente se vean afecta-

## COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

das por la comunicación, organizada o no, entre ellos y sus homólogos en el exterior": p. 52

70. KEOHANE, R.: "Hobbes's Dilemma and Institutional Change", published in: Holm, H and Sorensen G. eds.: "Whose World Order? Under Globalization and the End of the Cold War", Westview Press, EE.UU., Feb. 1995 p. 174

71. SNIDAL, D.: op. cit. p. 198

72. *ibidem*

73. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 252

74. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 254

75. R. Rosecrance escribió en "*The rise of trading State-Commerce and conquest in the modern world*" de 1986 que posteriormente a la segunda guerra mundial -y como consecuencia de su derrota- algunos Estados habían quedado en la imposibilidad de proseguir un expansionismo territorial, teniendo que recurrir en cambio a una alternativa de desarrollo económica y comercial. Este cambio de actitud, permitió a países como Alemania y Japón, evitar el aislamiento internacional adoptado previo a la contienda, adoptando una política de consolidación de relaciones internacionales. Para una mejor comprensión se recomienda leer las p.158-159 del Libro de Rosecrance. "Resulta correcto afirmar que ambos países se decidieron a probar suerte con el comercio exterior, una vez que el resultado de la segunda guerra mundial les desengañó de la oportunidad del expansionismo militar. Habían quedado imposibilitados de guerrear a gran escala durante un cierto tiempo, por lo que no les quedaba más remedio que adoptar el sistema comercial como única alternativa a su alcance". En la p.159 dice que "...el cambio de la tendencia obligaba a los pequeños Estados, que quisieran consolidarse a establecer relaciones con otros países y a no pretender mantenerse en un aislamiento inviable. El resultado fue lo que hemos dado en llamar el sistema comercial...".

Al mismo tiempo afirmaba que "la nueva vocación de las naciones comerciales ha llamado la atención de muchos países, y aquellos que se han sumado a esta tendencia han sido recompensados de una forma increíble muchas veces con ganancias mayores y más duraderas que las conseguidas por sus colegas orientados por principios militaristas y territoriales": p. 173.

76. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 256

77. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 254

78. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 257

79. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 258

80. KISSINGER, H.: *Diplomacy*. Touchstone-Simon & Schuster Inc., New York 1995, p. 616.

81. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p.107

82. MILNER, H.: op. cit. p.167

83. KRASNER, S.: "Global communications and national power: Life on the

COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

Pareto Frontier" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 p. 243

84. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 261

85. MASTANDUNO, M.: op. cit. p. 264

86. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. pp. 113-114

87. AXELROD, R. - KEOHANE, R.: op. cit. p. 114

88. GRIECO, J.: "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of neoliberal Institutionalism and the Future of realist Theory" in BALDWIN, D.: "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate" Columbia University Press, New York 1993 p. 303

89. GRIECO, J.: "Understanding the Problem..." p. 313

90. KEOHANE, R.: "Institutional Theory..." p. 273

91. KEOHANE, R.: "Institutional Theory..." pp. 273-274

92. William G. Summer escribió en 1914: "Todo el método de especulación abstracta sobre tópicos políticos se encuentra viciado. Se ha hecho popular porque no es demasiado difícil. Es más fácil imaginar un mundo nuevo que aprender a conocer el que tenemos. Es más fácil embarcarse en especulaciones basadas en una pocas hipótesis que estudiar la historia de los estados y las instituciones. Es más fácil tomar al vuelo un dogma popular que analizarlo para ver si es verdadero o falso. Todo esto lleva a la confusión, a admitir frases hechas y banalidades, a mucha discusión pero a pocas conclusiones en el campo de la prosperidad de las naciones." "Democracy and Representative Government" in *The Challenge of Facts and Other Essays*, Yale University Press, New Haven, 1914, pp. 245-246

93. HOFFMAN, S.: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. GEL. 1991 Buenos Aires., Argentina, p. 27

94. ARON, R.: *Dimensiones de la conciencia histórica*. FCE. 1983, México D.F., México, p. 40

95. ARON, R.: op. cit. p. 41

96. ARON, R.: op. cit. p. 45

97. WAEVER, O.: "Rise and fall of the inter-paradigm debate" in SMITH, S.- BOOTH, K.-ZALEWSKI, M.: "International theory: positivism and beyond". Cambridge University Press 1996, U.K., pp. 158-159

98. WAEVER, O.: op. cit., p. 160

99. WAEVER, O.: op. cit., p. 175

100. GADDIS, J.L.: *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*. Oxford University Press, New York 1992, p. 190

101. ibídem

102. GADDIS, J.L.: op. cit., p. 191

103. ROCHESTER, J.M.: op. cit., p. 778

104. SMITH, S.: "Positivism and beyond" in SMITH, S.- BOOTH, K.- ZALEWSKI, M.: "International theory: positivism and beyond". Cambridge University Press 1996, U.K., p. 32



COMPRENDIENDO ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA DE...

105. KEOHANE, R.: "Realism, Neorealism and the Study of World Politics",  
in KEOHANE, R.: "Neorealism and its Critics" Columbia University Press New York  
1986. p. 3
106. ROCHESTER, J.M: *op. cit.*, p. 803.

# **Globalización y hegemonía: nuevos desafíos**

por Rodrigo Cintra\*

## **Cuestiones iniciales: una orientación del trabajo**

La tan festejada caída del Muro de Berlín (1989), anunciaba el fin del vasto imperio soviético, ocurrido finalmente en 1991. Dicho suceso imprimió un carácter eufórico a la victoria de los intelectuales occidentales, especialmente de los estadounidenses.

Pasado este momento de euforia, la impresión de la victoria de una concepción del mundo sobre las demás comenzó a ser cuestionada dentro de los círculos intelectuales del lado vencedor.

El debate se produjo en varios niveles: ¿el triunfo eternizado de la historia democrática -liberal o el inicio de una nueva fase histórica? ¿La existencia de un nuevo orden mundial o el caos que surge de la anarquía? ¿La declinación o la renovación del país vencedor? ¿Fueron los mismos Estados Unidos los vencedores?

Esos debates, más que los cambios sistémicos o estructurales, mostraron que la cuestión en torno a las teorías de las relaciones internacionales no ha muerto. Conceptos e hipótesis varían y se rearticulan en una tentativa de explicar mejor este mundo incierto y ciertamente diferente.

Este trabajo se centrará en la cuestión del debate en torno a la declinación estadounidense y su respectiva idea de crisis de hegemonía por juzgar que a través de ellos podemos entender con mayor propiedad algunos de las demás cuestiones que impregnan el estudio de las relaciones internacionales actuales.

## **La lógica de la Guerra Fría**

Conmemoramos el décimo aniversario de la caída del Muro de Berlín pero continuamos identificando la actualidad como la Post Guerra

Fría. Eso, por un lado, demuestra los pasos todavía tímidos –asimismo importantes– que fueron dados con relación al entendimiento de la actual configuración del sistema internacional.

Por otro lado, en tanto, tal denominación se muestra importante para recordarnos la importancia de la Guerra Fría en la formación de la lógica que regirá el sistema internacional contemporáneo. A diferencia de todas las transformaciones, es el legado de la Guerra Fría que continuará siendo la referencia obligada para la reflexión tanto de las elites (formadoras de opinión) como de la opinión pública en general.

Durante la Guerra Fría, el peligro nuclear y la intensa confrontación entre los dos bloques rivales fundó, en alguna medida, (a través de la radicalización) las políticas externas de los países libres Estados Unidos y la Unión Soviética) al jerarquizar de una forma casi inmutable la importancia de los campos del poder.

Desde el comienzo de la confrontación, el vector militar fue el predominante. Con el gobierno de Reagan y el proyecto “ Guerra de las Galaxias”, Estados Unidos otorgo primacía al vector militar sobre el económico (que viene a repercutir aun hoy); aunque el proyecto sea de cuño militar, la embestida pasó a suceder principalmente en el campo económico una vez que, en este caso, se trataba de saber cual bloque tendría la mejor sustento económico-productivo y la capacidad de desarrollo tecnológico.

El asesor estadounidense de seguridad nacional y profesor Brzezinski sostenía que la confrontación entre las dos potencias era más profunda toda vez que “la relación soviético americana era un clásico conflicto histórico entre dos grandes potencias. No es susceptible de resolución simple y rápida” (Brzezinski, 1989).

Otra característica del conflicto es su alcance global, tanto por la potencialidad presentada por el armamento nuclear, cuanto por el desarrollo de los medios de comunicación y transporte que tornaron el conflicto político ideológico prácticamente ilimitado en su alcance. La disputa de la Guerra Fría no era por una región del planeta sino por la hegemonía global.

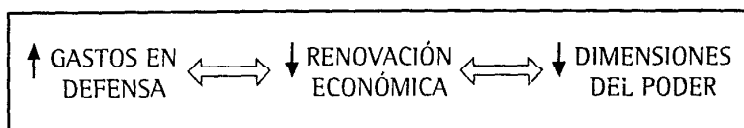
## La embestida teórica de la Post Guerra Fría

### Declinistas

Finalizado el conflicto de la Guerra Fría, Paul Kennedy (1989) apuntaba para la relación entre el desarrollo económico y los gastos militares como un punto esencial para la supervivencia de un imperio. El desequilibrio entre los dos países podría llevar a la fatiga imperial ("*imperial overstretch*").

Era el desarrollo tecnológico que impulsaba el desarrollo económico y el militar. Durante la tendencia de constante expansión, el imperio sólo puede ser mantenido en base a un poder político incontrastable que debe tener un fuerte vector militar para su sustentación. El deslocamiento de los recursos para el campo militar hace que la economía no consiga renovarse en la velocidad necesaria para el mantenimiento de la estructura imperial.

La crisis económica que comenzó con el gobierno de Reagan (1981) y el ascenso de la nueva derecha texana y californiana, según Kennedy, luego se extendería hacia otros campos, colocando el imperio estadounidense en una situación de declinación.



A fin de sustentar empíricamente sus conclusiones, Kennedy apuntaba contra los grandes déficits comerciales y presupuestarios. Al confrontar la pujanza interna (que, por motivos sistémicos, ya era baja) en inversiones militares, se promovía una desaceleración de la economía, tanto en el crecimiento cuanto en el desarrollo, causando una fuerte presión en las compras externas.

La participación estadounidense en el PBI mundial venía declinando desde el comienzo de la Guerra Fría: 40% a 50% en los años 1950, contra 20% a 25% en los años 1960.

El liderazgo estadounidense se colocaba, de esta forma, en jaque por los declinistas. "Era el país cuyos patrones establecidos de pensar y

## GLOBALIZACIÓN Y HEGEMONÍA: NUEVOS DESAFÍOS

de sentir estaban siendo desafiados. Y eso nos lleva de vuelta a lo que decíamos antes, el problema de la adaptación y de la flexibilidad. Este ha sido el gran secreto del suceso y del fracaso, del ascenso y de la caída" (Kennedy, 1990, pag. 36)

De esta forma, lo que los declinistas identificaban era un proceso de cuestionamiento y fin de la hegemonía estadounidense dentro de su bloque de acción justamente en aquel momento en que se esperaba que ocurriera la hegemonía estadounidense universal.

### **Renovacionistas**

Al otro lado del debate, se encontraban los renovacionistas, que creían que los Estados Unidos pasaban por un período de renovación de sus fuerzas.

Entre los principales renovacionistas se encuentran el profesor Samuel Huntington. El retoma las tres proposiciones básicas de los declinistas (1990; p.39) e intenta demostrar que ellas tienen fallas para conocer las bases reales de la situación estadounidense.

En la primera proposición, los EUA están en declinación si lo comparamos con otros estados de la economía de mercado, con especial énfasis en Japón y Europa; segundo, el poder económico es entendido como el elemento central de fuerza de una nación y su debilitamiento significa el debilitamiento de otras dimensiones del poder, y tercero, la declinación económica estadounidense sería causa del exceso de gastos militares.

Huntington apunta que el déficit es un problema que puede ser resuelto con aumento de impuestos y disminución de gastos. Otras medidas a ser tomadas por los Estados Unidos serían la contención del déficit con Japón, forzando a la valorización del *yen* y el ocuparse otra vez del desarrollo tecnológico.

### **Hegemonía y relaciones internacionales**

#### **La necesidad de pensar la hegemonía internacional**

Raymond Aron decía que las relaciones internacionales se realizan

## GLOBALIZACIÓN Y HEGEMONÍA: NUEVOS DESAFÍOS

a través de los soldados y los diplomáticos. De esta manera la cuestión de la hegemonía internacional debe pasar necesariamente por esos dos elementos.

En el caso de la diplomacia, recordemos que en los tratados internacionales existen signatarios y la figura del autor es disuelta entre los signatarios; eso forja una ficticia igualdad entre los estados (soberanía nacional), oscureciendo las lógicas más profundas de formación de los principios encontrados en estos tratados, dificultando la identificación de aquellos que detentan el poder para formular y sustentar tales principios. *"The diplomat, then, is not using law to decide cases, as the judge, but to support policies"* (Kaplan & Katzenbach, 1962, p. 312).

Una vez que el derecho y los institutos legales solo existen dentro de determinadas contextos políticos, es importante notar «como el derecho se asocia a un cuerpo de principios y reglas imperativas, no es fuera del propósito preguntar quien establece esos principios y reglas, quien los invoca, en que arenas y con que resultados. Como y por quien son formulados, aplicados y cumplidos, y cuales son sus efectos» (Kaplan, 1964, p. 15-16).

El término hegemonía viene de *egemonía*, cuyo significado es dirección suprema. En el campo de las relaciones internacionales "la potencia hegemónica ejerce sobre las demás una preeminencia no solo militar sino también frecuentemente económica y cultural, inspirándoles y condicionándoles las opciones, tanto por fuerza de su prestigio como en virtud de su elevado potencial de intimidación y coerción" (Belligni, 1994, p.579). O sea, la hegemonía consiste en un oscilar entre la influencia y el dominio. Es justamente esta influencia que permite el no recurrir a las armas en todos los casos, abriendo espacio para el surgimiento de la dirección, además del dominio.

Debido al alto grado de descentralización formal del poder en las relaciones internacionales, se tiene la impresión de que la única forma de alcanzar la hegemonía es a través del surgimiento de un Estado desproporcionalmente poderoso (estado universal). En tanto es importante tener en cuenta que el poder de influencia y dirección es muy significativo para el campo de las relaciones internacionales –aunque es difícil medirlo.

Elementos como el derecho internacional parecen no existir debido a la ausencia de un orden universalmente aceptado y endosado, abriendo la posibilidad para el surgimiento de la impresión de que ha prevaleci-

do la pura fuerza. Entre tanto, al focalizar solamente los momentos de crisis, se minimiza la importancia de los momentos estables, llevando los críticos a perder parte de la dinámica de las relaciones internacionales puede "los REFROES de la política interna haber sido internacionalizado bien como los problemas que antiguamente eran apenas nacionales y que ahora se internacionalizan. Los problemas humanos traspasan ahora fácilmente los límites territoriales y se transforman en problemas cuya solución pasa ahora a la comunidad internacional" (Kaplan, 1964, P. 43).

Una situación de hegemonía internacional solo es posible a partir del momento en que la potencia hegemónica consigue tornar sus valores (al menos los brasileños) universales o con pretensiones a la universalidad. "A medida que la sociedad se torna más esclarecida la autoridad real disminuye: este es un hecho que toda la historia da testimonio. En el nacimiento de las naciones, es común que los hombres reflexionen y razonen: sin métodos, ni sabiendo asimismo hacer uso de su razón ni saber si veri justo o se engañan; entonces las autoridades de los reyes es inmensa, ningún conocimiento adquirido llega a contradecirlas. Pero poco a poco la experiencia crea hábitos y estos, costumbres, después las costumbres se formulan en máximas, se arraigan en principios, en una palabra, se traducen en leyes, las cuales el rey -la ley viva- es forzado a respetar. Viene un tiempo en que las costumbres y las leyes se multiplican tanto que la voluntad de un principio es por así decir englobada por la voluntad general; quieren tomar la corona y obligarlo a jurar que gobernará conforme a las costumbres y los usos, y que el no es el mismo, sino el poder ejecutivo de una sociedad cuyas leyes se hicieron sin el" (Proudhon, 1997, p. 28-29).

### **El Estado y la cuestión de la hegemonía**

Los autores liberales institucionales tienden – en base al proceso de globalización– a sobrestimar la importancia de algunos autores e instituciones económicas, ignorando así el papel hegemónico de las potencias.

La antropología cultural apunta contra la difusión y la aculturación, procesos en los cuales determinados patrones culturales son adoptados por sistemas diferentes de aquellos en que fueron generados, entre

## GLOBALIZACIÓN Y HEGEMONÍA: NUEVOS DESAFÍOS

tanto esos patrones son reinterpretados por el sistema anteriormente existente. Aunque reinterpretados, esos patrones culturales terminan por fundamentar las escuelas políticas y económicas de los países de forma que, por ejemplo, cuestiones económicas no son puramente tecnocráticas, pero sí escuelas políticas.

La cuestión hegemónica no está directamente ligada al poder económico y militar de un determinado estado, pero sí a una capacidad de encuadramiento económico, financiero y político-ideológico de los demás actores, sean ellos Estados, instituciones internacionales u otros actores importantes en las relaciones internacionales. Por ejemplo, la nueva división internacional del trabajo corrobora una hegemonía estadounidense pues, al transnacionalizar su economía nacional, los Estados Unidos pasan a ser un país central también en este campo.

La orden que el hombre procura en la vida social no es una regularidad y sin un comportamiento que lleva a un resultado particular, en concordancia con un arreglo que promueva certezas objetivas y valores. La orden es mantenida por un plexo de intereses comunes en los objetivos elementales, por reglas que prescriben comportamientos que sustentan tales objetivos y por instituciones que tornan esas reglas efectivas. Esas reglas son aseguradas por los gobiernos en el nivel nacional y por Estados en el orden anárquico.

Varias fuerzas y vectores contribuyen para la formación de una hegemonía, *"dominance by a powerful state may be necessary but not a sufficient condition of hegemony"* (Cox, 1986, p. 223). Los principales puntos de una hegemonía están en el poder material, en la ideología y en las instituciones. Entender la legitimidad (una importante etapa de la condición hegemónica) es entender "el hecho de que algo explica el por qué, dentro de las comunidades nacionales, la población acepta un determinado régimen político y, sin que sea forzada, obedece a un conjunto de normas jurídicas" (Fonseca Jr, 1998, p. 137).

"La legitimidad<sup>1</sup> crea fortalezas y debilidades hasta para los que tienen poder. Además de eso, traerá consecuencias mucho más claras para la actuación diplomática. Es evidente que, si examinamos la agenda internacional de nuestros días, países que son democracias, abiertos económicamente, saludables ambientalmente, defensores de los derechos humanos, socialmente equilibrados, se sentirán confortables en cualquier instancias del debate internacional porque, en estos temas,



se encuentran los fundamentos de la legitimidad en el mundo contemporáneo" (Idem, p. 163).

Las normas internacionales prescriben algunos comportamientos a los Estados, pero (por lo menos hasta el Tribunal de Nürenberg) la imposición no era entendida como una imposición a los hombres de Estado. Las formas de acción más contemporáneas vienen confirmando esta tendencia como lo demuestra el caso de Pinochet (Chile) y Milosevic (Serbia).

*"The traditional method of maintaining the integrity of international norms has been through diplomatic protest by the offended state, or states, of action that in its view was incompatible with the law"* (Kaplan & Katzenbach, 1962, p. 311). De esta forma, quien tiene más poder diplomático, tiene una mayor oportunidad de participación en los niveles decisorios internacionales, confirmando la idea aroniana ya apuntada de un predominio de los diplomáticos en las relaciones internacionales.

#### **El sistema internacional y la hegemonía**

Las instituciones no dicen lo que debe ser buscado por cada Estado, a pesar de ello influyen en las elecciones de los objetivos y los caminos para alcanzarlos. Promueven canales y mecanismos a fin de alcanzar acuerdos.

Hoy no es el liderazgo transformador lo que es necesario. Los problemas actuales son más complejos pero no pueden ser resueltos con el recurso la pura violencia. Las habilidades exigidas actualmente son las mismas de un líder exitoso en un sistema pluralista (Kenberry, 1997).

La idea de régimen internacional implica que los actores tengan capacidad de elaborar procedimientos que sean reconocidos como de interés general, transformando en valores universales aquellos que eran antes localizados en determinadas formaciones sociales. Con eso, el foco es en el por qué unos y no otros valores alcanzan el *status* de universal. Una explicación fundamentada únicamente en el poder militar es imprecisa, debiéndose testear la posibilidad de atracción de algunas posiciones de actores que en ellas encontraron ventajas.

El sistema internacional, en base a la división sistemática de la política en varios centros de poder, de tornó en una estructura plurilateral

(bloques regionales, regímenes regulatorios, agencias internacionales). El Estado pasó a desarrollar el papel de articulador entre el nacional y el internacional. Con eso percibimos que las decisiones internas no son resultantes solamente de las "fuerzas inexorables de la globalización", son elecciones hechas dentro de un abanico de opciones. Tales opciones son fuertemente influenciadas (cuando no determinadas) por los países más desarrollados tecnológicamente.

Las potencias deben controlar ordenadamente sus relaciones y usar su poder para fortalecer el sistema internacional (y no para debilitarlo). *"Thus, the legitimacy of the institutions of the great powers depends upon how far they can make their special privileges acceptable to others. In making their dominant position legitimate, Bull argued, the great power must accept their duties, which include the following: they should refrain from disorderly acts themselves; they should show that they can be responsive to demands for just change; and they should co-opt aspiring secondary powers into great power club"* (Wheeler, 1996, p.96-97).

Cuanto el país más se envuelve con el sistema internacional más procura resguardar algunas reglas de juego, inclusive las potencias, el que explica la existencia de los casos en que los países hegemónicos, hasta disponiendo de la fuerza militar suficiente para hacer valer su voluntad, procuran adaptarse a las normas internacionales.

### **Hegemonía estadounidense**

Las principales nacionales del siglo XIX compartían un conjunto de valores e instituciones como la filosofía económica liberal, la concepción del individuo y un mismo modelo de política interna. Estas son las bases de sustentación del proyecto hegemónico estadounidense. Concretamente, estos principios son materializados en la unificación alemana, en la liberalización del comercio mundial, en la Guerra del Golfo y en la intervención en la Federación Yugoslava.

A pesar que las capacidades materiales y la posición estadounidense hayan declinado de forma significativa desde el fin de la II<sup>o</sup> Guerra Mundial, las instituciones y las estructuras políticas construidas sobre su liderazgo continúan ofreciendo los canales de cooperación. Una vez que los Estados Unidos ayudaran a construir tales instituciones de la

forma que mejor les interesaba, ahora, mismo considerando la posibilidad de que no ejercieran el liderazgo en forma directa, pueden ser ganancias.

Si definimos el liderazgo como *"the ability to foster cooperation and commonality of social purpose among states"* (Ikenberry, 1997), entonces el liderazgo estadounidense no declinará solamente por el debilitamiento (aunque sea relativo) de los vectores económico y militar, porque las instituciones construidas por los Estados Unidos aún persisten.

La hegemonía estadounidense es caracterizada, más de lo que el consenso, en la ausencia de la promoción de un camino alternativo tenido por viable, que se manifiesta en las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BIRD), de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otras.

Una situación de hegemonía concertada puede transformarse en un proceso de cuño imperialista, con tendencias al control de todas las facetas de la vida internacional, abriendo la posibilidad para el surgimiento de movimientos de resistencia y un posible debilitamiento de la hegemonía. Los EUA, al abandonar un papel primordialmente coordinador (consensual en alguna medida), adoptando posiciones de forma unilateral, abrieron espacio para entendimientos regionales autónomos. "En la medida en que vengán a abdicar del papel de gestores hegemónicos del orden internacional en una tentativa de imponer como centro de comando imperial, los EUA pudieron introducir un fuerte elemento de estabilidad institucional en las fuerzas precarias, aunque nítidamente definida, que hoy lideran" (Tavares, 1997b, p. 84). A fin de evitar eso, el gobierno de Clinton viene afirmando que los EUA no pretenden ser la policía del mundo pero si un coordinador del consenso mundial.

Los EUA precisan ser los socios en varias partes del globo a fin de promover el equilibrio, eso no siempre se da en bases morales. Una vez que su actuación en instituciones multilaterales tiene límites, la capacidad estadounidense para forjar acontecimientos dependerá, primordialmente de sus relaciones bilaterales. Ellas ejercen un dominio hegemónico (superioridad efectiva de recursos de poder militar y/o económico y capacidad de generar consentimiento en los liderados), ya que lideran en el área de la seguridad y co-lideran en el área económica" (Lamazière, 1996, p. 73). La Guerra del Golfo es un ejemplo en el cual

## GLOBALIZACIÓN Y HEGEMONÍA: NUEVOS DESAFÍOS

se vale de medios militares para asegurar el control de el sistema internacional.

*"Despite some decline in American will, the United States still dwarfs others in resources of almost every kind that can be deployed for a variety of purposes"* (Jervis, 1997, p. VI).

En este sentido, la hegemonía estadounidense no está en crisis y la propia actuación de su gobierno, por más que parezca apuntar a otra dirección, está preocupada con el mantenimiento de dicha hegemonía.

### **Bibliografía**

- BELLIGINI, Silvano.(1994). "Hegemonia" in BOBBIO, Norberto *et alli* (orgs.). *Dicionário de Política*. Editora UnB. Brasília. (4ª edição).
- BRZEZINSKI, Zbigniew.(1989). *EUA-URSS, o Grande Desafio*. Editorial Nórdica Ltda.. Rio de Janeiro.
- BULL, Hedley. (1995) *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press. New York. (2<sup>nd</sup> edition).
- CAMARGO, Sônia de. (1997). "Economia e Política na Ordem Mundial Contemporânea" in *Contexto Internacional* (1) vol. 19.
- COX, Robert. (1986) "Social forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory" in KEOHANE, Robert (edit.) *Neorealism and its critics*. Columbia University Press. New York.
- FELICE, Massimo e Muñoz, Cristobal. (1998) *A Revolução Invencível*. Boitempo Editorial. São Paulo.
- FERREIRA, Oliveiros. (1986). *Os 45 cavaleiros húngaros*. Co-edição Editora UnB/Hucitec. Brasília.
- FONSECA Jr., Gelson. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais – poder e ética entre as nações*. Paz e Terra. São Paulo.
- FUKUYAMA, Francis. "O fim da história?" in *Jornal da Tarde*. 28 de outubro de 1989.
- . (1990). "O debate sobre 'Será o fim da História?'" in *Diálogo* (23) 4.
- HUNTINGTON, Samuel P.. (1990). "Declínio ou renovação? Resposta a Paul Kennedy" in *Diálogo* (23) 1.
- . (1997). "The clash of Civilizations?" in HOGE Jr., James & ZAKARIA, Farred (edits.). *The American Encounter – The United States and the making of the modern World*. Basic Books. New York.

## GLOBALIZACIÓN Y HEGEMONÍA: NUEVOS DESAFÍOS

- IKENBERRY, G. John. (1997) "The future of International Leadership" in CARALEY, D. & HARTMAN, B. (edits.). *American Leadership, ethnic conflict, and the New World Politics*. Academy of Political Science, Vermont.
- JERVIS, Robert. "Introduction: the countours of the New World" in CARALEY, D. & HARTMAN, B. (edits.) *op. cit.*
- KAPLAN, Morton & KATZENBACH, Nicholas. (1962). "The Institutions of Internacional Decision Making" in MENDLOVITZ, Saul (ed.). *Legal and Political Problems of World Order*. The Found for Education Concerning World Peace Through World Law. New York. (Preliminary Edition).
- . *Fundamentos Politicos do Direito Internacional*. (1964). Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- KENNEDY, Paul. (1989). *Ascensão e queda das grandes potências*. Editora Campus. São Paulo.
- . (1990). "A América está ficando para trás?" in *Diálogo* (23) 1.
- KISSINGER, Henry. (1996). "Reconsideración del nuevo ordem mundial" in *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- LAMAZIÈRE, Georges. (1996). "O fim da Guerra Fria, a Guerra do Golfo e a noção de 'nova ordem mundial'" in *Política Externa* (4) vol. 4. São Paulo.
- PROUDHON, P. J.. (1997). *A propriedade é um roubo e outros escritos anarquistas*. L&PM. Porto Alegre.
- TAVARES, Maria Conceição.(1997a) "A retomada da hegemonia norte-americana" in TAVARES, M.C. e FIORI, J.L.(orgs.). *Poder e Dinheiro – Uma economia política da globalização*. Editora Vozes. Petrópolis. (3ª edição).
- e MELIN, Luiz Eduardo. "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana" in TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (orgs.). (b) in obra citada.
- TULLO, Vigevani. (1998). "Globalização e Política: ampliação ou crise da democracia" in *Desafios da Globalização*. Editora Vozes. Petrópolis.
- WHEELER, Nicholas and DUNNE, Timothy. (1996). "Hedley Bull's pluralism of the intellect and solidarism of the will" in *International Affairs* (1) vol. 72. Cambridge.

**Notas**

\*Egresado de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo en Relaciones Internacionales. Maestría en Ciencia Política en la Universidad de San Pablo. Premio Luis Eduardo Magalhaes. Director de la Cámara de Comercio Argentino-Brasileña de San Pablo.

1. El término más correcto sería hegemonía. No es la legitimidad la que crea barreras a la acción del Estado, es su no adecuación a las normas hegemónicas, la legitimidad está más en la explicación lógica de porque se obedece a determinada situación y no la modifica, o entonces no se promueven los cambios dentro de las reglas de juego.

# La consolidación de la Nueva Etapa

por Francisco Bosch\*

Este asunto de la deuda externa argentina cada vez se parece mas a una gran comedia. Lo es para quienes califican a los acreedores de usureros y para quienes los adulan como si fueran la fuente de bendiciones inagotables. Esto al margen de que muchas veces los aduladores y los maldicientes se reemplazan entre sí, por imperio de las situaciones en que los coloca la política menuda; propiedad ésta de las comedias que permiten sin mayores consecuencias el aplauso y el llanto de quienes asisten a la representación. Es posible además que tanto quienes denuncian las condiciones usurarias de la deuda como quienes esperan seguir viviendo de la fuente inagotable del crédito internacional, tengan buenas razones para aplaudir o para condenar. Como la deuda es usuraria, viciada de anatocismo, contralida por deudor en "estado de necesidad", y porque viola elementales principios morales, no hay obligación moral ni jurídica de pagarla, dicen unos, mientras los otros -que tampoco saben cómo pagarla - apelan a ingenierías que consisten en mover las cifras de créditos y débitos de una columna en otra y proseguir alegremente con un endeudamiento que se multiplica por sí mismo hasta el infinito. Lo que suscita sorprendentemente la aceptación de los acreedores que de vez en cuando envían a sus técnicos que terminan por otorgar su aval a estos manejos.

Situación que en sus contradicciones nos aproxima a esa especie de perplejidades que ponen en peligro la misma subsistencia de un pueblo que pretende seguir siendo una nación. Creo que los términos de la polémica superficial no hacen mas que agravar estas perplejidades.

Hay que salir de ello; el primer paso es el de tratar de comprender la naturaleza, tanto política como económica, del esquema de integración planetaria que está en el embrión de la dificultad. Este esquema no es ni original (malgrado los que disputan su autoría, como si lo fuera) ni difícil de comprender. Consistió en implantar en la economía nacional una moneda constante en relación con el dólar de los Estados Uni-

## CONSOLIDACIÓN DE LA NUEVA ETAPA

dos, así fuera que su previsibilidad se lograra mediante el procedimiento de la "tablilla" de devaluación programada como se imponía en los periodos inflacionarios mediante el cerrojo cambiario, con congelamiento de las variaciones monetarias que fue puesto en práctica por Cavallo, que frenó la inflación y hoy permanece en vigencia.

En esta perspectiva, el control o freno de la inflación es secundario, por más que haya sido propuesto como principal, suscitando en dicha condición adhesiones de importancia. Por que el propósito que anima a los ejecutores del sistema ha sido el de adecuar la economía nacional a las condiciones del mercado mundial. La moneda nacional pasa de esta manera a constituirse en una "moneda internacional de uso interno" que posee la propiedad de medir los intercambios, tanto para el mercado interno como para el externo. Lográndose así la equiparación progresiva de los precios nacionales a los internacionales; para arribar -a lo cual se recurre de manera simultánea- a la supresión de toda clase de subsidios, con homogeneización de los aranceles del comercio exterior.

Otras cuestiones conexas quedan alineadas según al régimen monetario (esto es ni más ni menos en lo que consiste el monetarismo: en el sometimiento a una sola variable dominante -la moneda- de los demás factores económicos). Se trata además del más eficiente instrumento de la globalización y con tal alcance fue propuesto, reiterándose en términos análogos después de cada derrumbe terminado en hiperinflación (no viene mal recordar que las hiperinflaciones que sufrimos en nuestra reciente historia han sido consecuencia del fracaso de la política del cerramiento de la moneda nacional con el dólar de los Estados Unidos, comenzando por la dupla Gelbard y Rodrigo, siguiendo por Martínez de Hoz, en cierta medida por Grinspun, por Sourrouille en sus varios "bis" primaverales, luego por Rapanelli y Erman González; Cavallo se viene salvando por el momento).

A la solidez de este cepo que fue cambiario en su origen y que terminó por anquilosar todo el sistema productivo del país, se debe la sorprendente docilidad de las víctimas de la transnacionalización -productores nacionales grandes, medianos y pequeños, asalariados y técnicos- frente a los desastres que se sufrían en cada uno de los sectores de la producción. Un empresariado urbano y rural descerebrado por los profetas del capitalismo a lo que se sumaba el efecto disuasivo del tabú de la inflación contenida.



Además de acallar las protestas que hubieran hecho “tronar el escarmento” en un pueblo culturalmente menos dependiente, el sistema de la integración mundial de la economía fue afirmándose en lo que a su poder interno concierne. Hoy en día, luego de los episodios ya mentados, muy especialmente durante el largo período del cavallismo, la estructura productiva destaca la sustitución interna de los factores de poder económicos que han pasado a ser monopolizados en su inmensa mayoría por las empresas transnacionales —financieras, industriales y de servicios—, desplazando a los viejos protagonistas de las pujas económicas (la extinción virtual de los sindicatos, que con todos sus defectos se encontraban comprometidos con una economía nacional, no obedece tan solo a la desocupación endémica que es propia del capitalismo en esta etapa de su desarrollo, sino a la aceptación por la opinión pública de que los resortes jurídicos de la riqueza queden en manos extrañas y como tales inaccesibles al control del poder político de la sociedad).

En tales condiciones resulta explicable el profundo interés de la comunidad económica internacional en mantener la inmutabilidad del sistema. Interés que por cierto lleva a la comunidad financiera mundial a sacrificar los criterios convencionales de la economía del lucro y a la renuncia a recuperar los préstamos hechos a un país que no está ni va a estar en condiciones de cumplir con sus compromisos en la materia, ni ahora ni nunca. Es efectivamente un hecho que las economías nacionales, endeudadas en las proporciones en que lo han sido para facilitar su integración en el mercado mundial, no podrán nunca salir de su endeudamiento por sus propios medios. Por lo tanto, la deuda se acrecienta fatal y progresivamente con los intereses y las cuotas de amortización, renovados mediante la capitalización y los nuevos préstamos que imponen los “déficits” estatales y el saldo negativo de la balanza comercial. Cualquier contable podría indicar que este es un mal negocio para los banqueros que siguen prestando o prorrogando la exigibilidad a quienes no les pueden pagar, con prescindencia que quieran o que no quieran hacerlo.

Sin embargo, la operación que compromete a las finanzas mundiales (parecería sobreabundante calificar de mundiales a las finanzas, ya que prácticamente han desaparecido las finanzas con adscripción nacional, como existieran hasta mediados de este siglo) es menos disparatada de lo que podría considerarla un contador ortodoxo. En primer lugar, por lo ya dicho acerca del interés vital en conservar inalterado

un “estado de cosas” que permite espléndidos negocios, para las empresas transnacionales en particular y para sus gerentes. Siendo que la inmutabilidad de las monedas criollas evitan las pérdidas y la evaporación de inversiones, como consecuencia de devaluaciones monetarias intempestivas, lo que se logra impedir mediante la inamovilidad del cepo cambiario.

Además el sacrificio y por lo tanto lo heterodoxia económica es menos dramático de lo que podría parecer. Buena parte de los fondos en danza provienen de derivados financieros que pertenecen a la “burbuja”, alimentada por los “bonos basura”, cuya emisión no comportó desembolsos algunos por parte de los intermediarios financieros<sup>1</sup>. Constituyéndose bajo estos procedimientos de ingeniería financiera fondos destinados 1) a la renovación “sine die” de la deuda externa de países como el nuestro, 2) a calzar el encaje del circulante mediante afectación a reservas de una parte de la deuda y, eventualmente 3) a lubricar los déficits presupuestarios (éstos, según la lógica del sistema adoptado, ya no pueden ser solventados con emisión de moneda sin respaldo, pero se siguen generando). Con la ventaja adicional de que el control de los aspectos presupuestarios legitima las inspecciones regulares de los órganos oficiales de la finanza mundial, como lo es el Fondo Monetario Internacional.

La conclusión más obvia de esta primera parte es la de que la polémica acerca de la legitimidad de la deuda externa (cuyas alternativas son hacer honor a ella mediante renovaciones o disponer una moratoria unilateral para prever su pago en tiempo posible), requiere decidir previamente si nuestro país seguirá siendo una nación o se irá metamorfoseando en una porción del “mundo uno”. Sólo así es posible salir de la trampa en que nos encontramos, que inhibe a las potencias aún no contaminadas de la sociedad e impide ocuparse seriamente de los problemas reales que nos afligen.

Pero para completar el análisis de los fenómenos que se están considerando será preciso adentrarnos en el examen de las sociedades contemporáneas —de la nuestra en primer lugar—, para tratar de apreciar los aspectos que se escapan a la consideración puramente técnica de los endeudamientos desmesurados, empujados con sujeción a un esquema de dominio mundial, o como se ha dado en llamar del Nuevo Orden Mundial en el que la economía hace las veces de cauce por donde se dilata el proyecto.

Lo que la objetiva apreciación del mundo contemporáneo nos muestra con caracteres cada vez más nítidos es la destrucción del orden civilizado, por obra del embate hasta ahora irresistible del economicismo, que manipulado según su tiempo por la izquierda o por la derecha, ha tenido un éxito aplastante al reventar las estructuras en que se sustentó el orden político de los Estados y que por lo tanto dieron aliento a la autoridad civil: familia, propiedad, organizaciones gremiales, clases sociales, ejércitos, iglesias han perdido su condición de "fuente de la autoridad", al servicio del orden y de la justicia en la sociedad. Si hoy se mantienen todavía en pie como corporaciones civiles residuales, es gracias a que el factor actor económico se ha anidado en sus entrañas y es el que mantiene más o menos unidos a sus miembros bajo un atisbo de autoridad sectorial. Obispos, dirigentes gremiales, jefes militares, si bien se mira hasta los jefes de familia, empresarios y gobernantes, son obedecidos en la medida en que conserven bajo su dominio los "cordones de la bolsa" cuando además se trate de una bolsa bien provista. De lo contrario nadie les obedece, ya que las formas tradicionales de las que se revestía la autoridad —la santidad, el heroísmo, la sabiduría, la fuerza, la prudencia, la tradición, el amor al prójimo, las lealtades partidarias de antaño, las grandes ideologías, etc.— sólo perduran como datos subjetivos de personalidades individuales, pero han agotado su potencialidad como fuente eficaz de la autoridad. La sociedad queda cada vez más vacía de sus formas civilizadas y en manos de los administradores de la economía, últimos exponentes del poder social.

Esto representa el más apetecido triunfo del economicismo; pero se trata de una "victoria a lo Pirro", que en el fondo terminará por aniquilar lo mismo a lo que se pretendió dar vida: al sistema económico, que sin duda forma parte de cualquier civilización. El economicismo es en este aspecto una víctima —inconsciente por el momento— de los mismos dogmatismos por ella consagrados, que presumen poder prescindir del orden político. Pero que cuando efectivamente lo obtienen se ven en la necesidad —ciertamente dañosa para su condición— de recrear desde su seno el poder político que con feroz pedantería consideraron superfluo. Tal reconstrucción no ha podido sino ser emprendida desde el propio andarivel de lo económico, recurriéndose a fórmulas pensadas para hacer negocios y para obtener beneficios, pero que se desnaturalizan cuando se les pretende hacer desempeñar las funciones que concurren al bien común de la polis.

No niego, sino todo lo contrario, que el economicismo haya avanzado en este rumbo. Basta una visión mínimamente crítica por sobre las más vitales operaciones sociales para verificar esta contaminación de las estructuras por el economicismo. Así, al sexo (que sin duda constituía un principio de orden decisivo, por lo menos en lo referido a los roles del varón y de la mujer, por lo tanto del padre y de la madre, etc.) se lo comercializa, se lo publicita y se lo desnaturaliza bajo pautas dinerarias; la vida de los partidos políticos queda diferida a punteros profesionales y a "publicitarios" internacionales; la fiesta, el deporte, el estudio constituidos en mercancías explotadas por sociedades comerciales, sujetas exclusivamente a la regla áurea de la eficiencia y a los cálculos de "costo-beneficio".

Esto ha colocado a los "amos de la economía" en situación harto comprometida, al tener que proveer a la totalidad de los requerimientos sociales y atender a sus tensiones con el único instrumento que conocen. Los economistas no pueden apelar para ello a la santidad, ni al heroísmo (que normalmente no poseen), ni pueden ser obedecidos por su prestigio moral o intelectual. Tampoco poseen la fuerza, ya que la fuerza mercenaria no cuenta en estos menesteres; no poseen la sabiduría, menos aún la prudencia; no despiertan lealtades sino obsecuencia; no poseen el prestigio de las estirpes, ni la audacia de los aventureros (ya no quedan hombres de la especie de los Cecil de Rhodes en el mundo de los negocios).

Por eso es que los actuales amos del mundo carecen de cualquier posibilidad de corregir los vicios que terminarán por derrumbar el sistema que han establecido. Entiéndase, el sistema no se derrumbará por impulsos de fuerzas ajenas a él, sino por las debilidades intrínsecas de las que no puede desentenderse. Las fuerzas sociales que pudieran disputar el predominio de los economistas no existen con suficiente relevancia, porque han sido—en tanto tuerzas sociales— asfixiadas por la marca del economicismo. Por eso es que los actuales conductores del mundo no pueden darse el lujo de que se altere en un ápice la estructura de los intercambios, constituida en torno a parámetros económicos. Pero sucede que para constituir y preservar esta primacía, la alta finanza mundial ha debido recurrir a una serie de artilugios financieros, que por causa de su misma artificiosidad técnica se mantienen en vigor únicamente gracias a mecanismos monetarios. Esta es la debilidad de las tiranías. ¡Que no pueden darse respiro, ni recurrir a la ayuda de otros!

En este punto es donde el caso argentino asume todo su dramatismo, lo que además posee una gran peligrosidad. Ya que todo el sistema de convivencia que nos rige y que se pretende perpetuar con el recambio presidencial se reduce a preservar el único sistema de convivencia que actualmente tiene vigencia entre nosotros, es decir el de la moneda inalterable. Esto naturalmente lo saben nuestros políticos (aparentemente es lo único que saben) y lo saben también los gerentes de los cenáculos financieros mundiales, La alteración de la paridad monetaria, con la consiguiente posibilidad de quiebra de los intercambios internos y la devaluación de la moneda nacional, ofrece una perspectiva que resulta inaceptable para el economicismo, en tanto que podría suscitar la revisión de la economía de dependencia a impulsos de la anarquía que sobrevendría, con todas sus secuelas de hiperinflación, saqueos y parálisis de la producción (naturalmente que tampoco se puede olvidar la ductilidad del sistema para reeditar una vez más la receta explicada). Si es o no posible el reestablecimiento de una economía basada en la voluntad y en la capacidad de los argentinos sería materia de otro análisis; que como quiera que sea conlleva la reconstrucción de un poder político también nacional, a partir de las reservas materiales y espirituales que se sepa convocar. ¡Pero esta es otra cuestión!

## Notas

\*Abogado (UBA). Se desempeñó como Secretario y como Juez de 1º y 2º Instancia de la Justicia Nacional en lo Comercial. Profesor de Introducción al Derecho, Historia del Derecho, Pensamiento Político Contemporáneo y Ciencia Política (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UCA). Decano Interventor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (1974-75). Autor de artículos, conferencias y libros especializados.

1. Ver "*La saga del Rey Midas*", en la revista *Colección* N°7.

# La dualidad argentina (1880-1916)

por el Lic. Juan Cruz Jaime\*

## Introducción

Entre los años 1880 y 1916 la Argentina vivió una extraña dualidad. Poderosa y avasallante en su política exterior, continuaba rigiéndose con formas políticas arcaicas, heredadas de los tiempos de la Organización Nacional

Creemos interesante desdoblar dicha dualidad, para lograr comprender algunos problemas que se repiten en nuestro país a poco de entrar al siglo XXI.

En varios libros y artículos publicados en revistas especializadas, el Dr. Carlos Escudé explicó su Teoría del Realismo Periférico<sup>1</sup>, encuadrada dentro de la llamada escuela Realista de las Relaciones Internacionales.

El presente trabajo intenta ahondar dicho el tipo ideal de política exterior. De hecho presentamos un enfoque que nos obligará a redefinir algunos conceptos de la teoría como se la presenta hasta hoy.

Nuestra hipótesis central es que en el período histórico denominado "La Generación del Ochenta" nos encontramos con una política exterior que definiremos como Realismo Periférico Imperfecto.

El concepto no es caprichoso. Analizaremos que de los ocho componentes del Realismo Periférico, durante el lapso histórico escogido se dan cuatro de ellos en forma manifiesta y un quinto se perfila sin llegar a concretarse por la *Weltanschauung* de los actores dominantes. Es por ello que hemos decidido que ya no se trataría de los matices siempre aceptables cuando hablamos de un tipo ideal, sino de una nueva categoría dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales.

Sin embargo, debemos hacer una serie de salvedades para situar el marco en que desarrollaremos el análisis. Es sabido que en el período que estudiamos las teorías de las Relaciones Internacionales no exis-

## LA DUALIDAD ARGENTINA

tían aun como tales, aunque confesamos que las conexiones entre la historia y la teoría que han hecho importantes autores de esta materia (citemos, sólo a modo de ejemplo, a Morgenthau y Kissinger) nos ha envalentonado para continuar esta idea.

Luego de la descripción de nuestro modelo, y su aplicación en la Argentina de fin de siglo XIX y principios del XX, tomaremos una variable fundamental del análisis del Dr. Escudé –la concepción ciudadano céntrica de las Relaciones Internacionales– y explicaremos lo que consideramos fue un intento fallido de los actores de aquel momento de aumentar la ciudadanía a partir de la educación pareja de todos los habitantes del pueblo argentino.

Estamos de acuerdo con el Dr. Escudé en lo relativo a los efectos nefastos que tuvo su aplicación en la capacitación de los futuros decisores de la política exterior, pero creemos que su objetivo primigenio, posteriormente desvirtuado, fue la conversión de todos los habitantes en ciudadanos. Como la muerte del Dr. Ramos Mejía, en 1914, es casi simultánea al fin del período aquí estudiado, la utilizaremos como línea natural de fin de este artículo.

Para comprender la visión del mundo de aquellos hombres, y poder entender su proyecto nacional – dentro del cual tenían importancia capital las relaciones exteriores – consideramos fundamental desarrollar el concepto de Estructura Informal de Poder.

El estudio de la estructura informal de poder –entendida como redes de familia y amistad, consolidadas para llevar adelante un proyecto político común– es algo más complejo que centrarse en la crónica social del momento. Abundante en jugosas anécdotas, las cuales muchas veces tiene un trasfondo menos frívolo que debemos desentrañar, dicha crónica debe complementarse con los estudios que nos proporciona la sociología.

Las conclusiones a las que podemos arribar no hablan sólo de nuestro pasado, sino que son una muestra clara para el presente y el futuro. Esto nos lleva a analizar el proceso desde dos perspectivas. Cada capítulo del presente trabajo consta de dos partes. En la primera de ellas, se desarrollan los conceptos teóricos constructivos, es decir, el análisis sociológico; en la segunda se pasa a los casos prácticos, como demostración de la hipótesis. Esto no significa crear una dicotomía entre teoría y práctica, sino una necesaria complementariedad.

Si bien se han determinado arbitrariamente los cincuenta años a los que se ciñe este estudio, nos parece importante dejar constancia de que

## LA DUALIDAD ARGENTINA

la estructura informal de poder comenzó a funcionar en forma constante a partir de la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776).

El incesante aluvión de comerciantes y funcionarios peninsulares que llegaban a la gran aldea que era el Buenos Aires de fines del siglo XVIII, y su rápido ascenso social, obligaron a entrar en movimiento a la tranquila élite local que veía en su futuro una movilidad social descendente si no permitía a estos nuevos ricos formar parte de ella.

Por otra parte, no debemos olvidar que el número de ciudadanos era muy restringido. En la población existente en Buenos Aires pocos reunían los requisitos que la Corona ponía para elegir y ser elegido autoridad local. Según las leyes de la época, de fácil consulta en el Archivo General de la Nación, sólo eran considerados Vecinos (v.gr. ciudadanos) aquellos que “tuvieran casa poblada de por sí en la villa de su jurisdicción, fueran mayores de edad, honrados, de buena opinión y fama, no hubieran ejercido ningún

oficio mecánico ni otros trabajos humildes y bajos, fuesen personas beneméritas, de buenas partes y servicios, idóneos, temerosos y celosos del servicio de Dios nuestro Señor, limpios, rectos y de buenas costumbres, carentes de tacha racial alguna y ser hijos de legítimo matrimonio”. Asimismo estaban excluidos “el hombre desentendido, de mal ceso, mudo, sordo, ciego, enfermos habitual, de mala fama [así como] el hereje, la mujer y el siervo”<sup>2</sup>

Como vemos, la Corona española nos ha permitido reducir nuestro universo de análisis de manera drástica, dado que los protagonistas que ocupan el poder entre 1880 y 1916 son los descendientes de aquellos comerciantes y funcionarios que la sociedad local no tuvo más remedio que admitir.

El tejido social que se nos presenta en 1880, sin embargo, había sido permeable al ingreso de algunos personajes que, a pesar de su origen “plebeyo” ocuparon el centro de la escena en el período aquí estudiado.

Nos referimos, por supuesto, al “Gringo” Pellegrini. Su padre, Carlos H. Pellegrini había nacido en el condado de Saboya y llegó a Buenos Aires contratado por el gobierno de Buenos Aires para realizar diversos trabajos como ingeniero. Sin embargo no se le respetó el contrato y decidió dedicarse a su hobby, la pintura. Pronto se convirtió en un retratista de enorme fama en esa aldea que era el Buenos Aires de 1840, lo que le permitió ingresar en el círculo social. Se casó con la



## LA DUALIDAD ARGENTINA

hija de un ingeniero inglés establecido en la ciudad por aquellos años y de ese matrimonio nació el Presidente Carlos Pellegrini <sup>3</sup>

De joven Pellegrini comenzó a frecuentar las casas de las más importantes familias porteñas, fomentado por sus padres, y siempre fue tratado por la sociedad como un par. De esta forma vemos como la élite que gobernó entre 1800 y 1916 fue en sus comienzos dinámica.

Dejamos como inquietud para un próximo trabajo la siguiente hipótesis: El control de poder por parte de esta élite terminó cuando abandonó su dinámica inicial. El no saber asimilar a los revolucionarios de 1890, 1893 y 1905 – quienes, resaltamos, pertenecían al mismo grupo de familias dominantes – no les permitió adquirir la válvula de oxígeno necesaria para conservar el poder una vez abierto el juego político en 1916.

### **Las alianzas matrimoniales : Instrumentos de Consolidación de poder**

Factor de suma importancia para consolidar la posición de un determinado grupo familiar es el matrimonio, el cual permite la unión no sólo de personas, sino, lo que es más importante, de patrimonios. Un matrimonio con varios hijos puede definir una compleja estrategia para lograr colocarse siempre dentro del poder.

Las relaciones de parentesco surgen como resultado de las alianzas matrimoniales, entre las que se encuentran los casamientos endogámicos cruzados y/o paralelos. Se entiende por paralelo el celebrado entre la hija con el hermano del padre que se da poco por ser considerado cuasiincestuoso. En cambio, el casamiento cruzado (entre primos, sean hermanos, segundos o terceros) no sólo estaba permitidos sino que eran alentados por implicar conveniencia económica y prestigio social, además de ser permitido por la iglesia a través de dispensa canónica.

El prestigio, cabe aclarar, varía según la etapa analizada. En tiempos de la colonia era el comercio, en la Organización Nacional eran las profesiones liberales –principalmente Abogado– y en la época por nosotros estudiada lo era la propiedad territorial vinculada a la Pampa Húmeda.

Además de la anterior división canónica podemos determinar una clasificación sociológica. En ella podemos distinguir cuatro clases de

## LA DUALIDAD ARGENTINA

matrimonios: 1) Casamientos entre miembros del mismo espacio de familias de notables, los cuales se daban casi naturalmente por ser los círculos sociales en que se movían extremadamente restringidos; 2) Casamientos inter-ocupacionales, es decir, comerciantes con terratenientes, comerciantes con mineros, estancieros colindantes, etc. ; 3) Casamientos con extranjeros – cabe destacar que algunas etnias tenían mayor aceptación que otras, entre ellas los vascos y los sajones eran los que más rápido podían formar parte de la élite; 4) Casamientos endogámicos, los cuales se vieron mas arriba.<sup>4</sup>

El resultado de las alianzas familiares era la familia, definida como el conjunto de personas que habitan en el mismo sitio, bajo la dependencia de un mismo jefe. Entendido en sentido amplio el concepto nos permite agregar a familiares políticos, así como los unidos por lazos de compadrazgo.

En todas las épocas existían familias de la élite que por diversas circunstancias habían perdido su dinero pero no sus influencias políticas, las cuales, para no quedar fuera de la red dotaban a sus futuros yernos con cargos públicos. Era común, entonces, que la misma red familiar se sucediera en los cargos públicos a pesar de los cambios en el espectro político dado que durante la Generación del Ochenta la estructura informal podía ser más sólida que la estructura formal de poder.

A partir de 1880 los casamientos entre los miembros de las familias porteñas con los de las del noroeste y Córdoba, conformaron una oligarquía nacional. Este dato, que parece de poco interés, puede ser una explicación de por qué Salta fue la única provincia que no sufrió in una intervención durante el período estudiado y fue la que más Ministros dio al Poder Ejecutivo, como veremos en el capítulo siguiente.

A continuación analizaremos el caso del dos veces presidente, General Julio Argentino Roca, por ser paradigmático en el uso de las alianzas matrimoniales para consolidar poder.

### **Estudio de caso: La red familiar del General Julio A. Roca**

El abuelo materno del General había sido Gobernador Delegado de Tucumán en varias ocasiones y su tío, Marcos Paz, fue el Vicepresidente que acompañó al General Bartolomé Mitre. Es este tío el que más

## LA DUALIDAD ARGENTINA

influye en aquella época en el joven militar que comienza admirar la política tanto como las armas.

Por su parte, su primo hermano, José Camilo Paz, funda en 1869 el célebre periódico "La Prensa" que tendrá, junto a "La Nación" de los Mitre, el predominio de la prensa durante casi noventa años.

Pero si Julio A. Roca debe a la sangre de su madre sus primeras incursiones en el mundo de la política, debe a su esposa, Clara Funes Díaz, la consolidación de la red de alianzas. Su mujer sumaba el prestigio y el dinero. Mientras que los Funes habían pasado ya su momento de mayor figuración –el abuelo político de Roca, Ambrosio Funes, había sido Gobernador de su provincia en 1816 y hermano del celeberrimo Deán Gregorio Funes– pero conservaban el prestigio, los Díaz exhibían, al decir del historiador Félix Luna "linaje, riqueza y poder político a la vez"<sup>5</sup>. A su vez, la hermana de Clara era la esposa de Miguel Juárez Celman. De esta forma vemos como el núcleo del Partido Autonomista Nacional se va conformando en la mesa familiar más que en el Club.

Roca utilizará años nuevamente la estrategia de las alianzas matrimoniales al casar a una de sus hijas con José Evaristo Uriburu (h), hijo del que fuera Presidente entre 1895 y 1898, para así lograr la unión de la aristocracia salteña, a las filas del Partido Autonomista Nacional, siendo Salta la única provincia que no fue intervenida y la que más Ministros dio a la Generación del Ochenta.

### **Redes familiares y poder provincial**

Las provincias, al contrario que Buenos Aires, tuvieron en la inmigración temprana – fines del siglo XVIII – un mayor número de funcionarios de la Corona. Los comerciantes no eran muy bien recibidos por las familias del noroeste argentino, acostumbrados a tener en sus encomiendas un buen pasar económico.

Las actividades políticas eran, además, el resguardo de sus intereses económicos. Economía y política se encontraban en un mismo plano de importancia, ya que ambos se sustentaban mutuamente. Así, las redes familiares eran el punto clave a la hora de disputarse los cargos, componer facciones políticas y/o determinar la dirección a seguir en el manejo de la región.

## LA DUALIDAD ARGENTINA

En el período aquí estudiado la política nacional comenzó a adquirir una lógica desconocida hasta ese momento. El juego político se hizo más complejo y adquirió forma el diseño institucional que rigió entre 1880 y 1916.

El triángulo de poder provincial estaba formado por los electores, el Gobernador y los Senadores<sup>6</sup>. En un momento veremos los dos últimos. Las Juntas de Electores era el lugar donde cada provincia aportaba sus votos para la elección del Presidente y el Vice. Generalmente se llegaba a acuerdos respecto a la fórmula presidencial, respetando siempre una regla: si el Presidente era provinciano el Vice sería porteño y viceversa.

Las provincias más influyentes en las Juntas fueron Córdoba y Salta. En 1886 el Presidente Roca –tucumano de origen– apoyó la candidatura de su conculñado Juárez Celman, cordobés, pero debió aceptar (afortunadamente) que la Vicepresidencia fuera ocupada por el porteño Carlos Pellegrini. En 1892 resultó elegido Presidente el porteño Luis Saenz Peña, acompañándolo en la fórmula el salteño José E. Uriburu. En 1898 Roca tuvo por Vicepresidente al lúcido porteño Norberto Quirno Costa. La elección en 1904 del porteño Manuel Quintana estuvo acompañada por la del cordobés Figueroa Alcorta. Finalmente digamos que el porteño Roque Saenz Peña tuvo por compañero de fórmula al jujeño De la Plaza.

La exhaustiva descripción nos permite demostrar la hipótesis. Como vemos Córdoba y el Noroeste no permitieron entrar en el juego mayor al resto de las provincias. El control de sucesión que instauró el General Roca como instrumento de cohesión fue tan cerrado que las otras provincias no pudieron hacer nada para quebrar el eje Buenos Aires – Córdoba – Salta/Jujuy.

A partir de 1880 los puestos más requeridos fueron los de Gobernador y Senador, dejándose la legislatura provincial como un premio menor. Esto se explica porque el Senado era una institución bisagra donde confluían el poder nacional y el poder provincial. Era el recinto donde se preservaba la igualdad de los estados en el régimen federal, cualquiera fuera su dimensión geográfica, siendo asimismo un órgano para ejercer el prudente control sobre el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la relación entre Gobernadores, Senadores y Presidente, ésta era más que fluida. Ilustremos esto con una anécdota de la época. “Cierta día un político decía: Pero si a ese X (el Gobernador postulado)

## LA DUALIDAD ARGENTINA

nadie lo conoce. El Gobernador cesante Y no podía entenderse con el Senador Z sobre la elección de su sucesor. Entonces yo los reuní una noche en la que el Presidente debía venir para verse con ellos. Aquí, en esta sala, arreglamos y decidimos que X fuese Gobernador". El político era Pellegrini, el Presidente Roca, la gobernación Santa Fe. De esta manera se comprende por qué las familias del interior aspiraban a estar en puestos de decisión de suma importancia y cercanos al Presidente <sup>7</sup>

Dos Ex Gobernadores fueron Presidente (Juárez Celman y Figueroa Alcorta, ambos cordobeses), mientras que cinco Ex - Presidentes fueron Senadores (Mitre, Avellaneda, Pellegrini, Roca y Uriburu) una vez terminado su mandato. A su vez, 62 de los 143 Senadores que ejercieron su cargo entre 1880 y 1916 eran ex Gobernadores.

Los itinerarios para ocupar los cargos tenían dos modalidades. Podían ser de ida y vuelta o en línea directa. El primer caso se dio en Entre Ríos, donde Salvador Maciá fue Senador (1893/5), Gobernador (1895/9) y Senador (1899-1916). El segundo tuvo su representante en Emilio Villanueva (Gov. 1901/4; Sen. 1904/13) y en Emilio Civit (Gov. 1907/10; Sen. 1910/19) <sup>8</sup>.

De esta manera, el control provincial estaba asegurado, realizándose un intercambio de asientos cada nueve años.

Merece un párrafo aparte la Provincia de Buenos Aires. Gobernada hasta 1877 por Alsina, la muerte del famoso caudillo le permitió a Roca incluirla dentro del sistema por él instaurado al vencer al Gobernador Tejedor en 1880. Consciente de la importancia de este distrito, procuró asegurarse su voto en las Juntas Electorales y, luego de la asunción de Juárez Celman en la presidencia, puso como Gobernador de Buenos Aires a su primo hermano Máximo Paz.

Entre 1887 y 1890 el General Roca estuvo enterado de los sucesos en dicha provincia antes que el mismo Presidente - su concañado, como hemos visto. Los sucesos revolucionarios del 90 llevaron a Roca a cambiar su táctica. Demasiado se hablaba del nepotismo ejercido por él durante una década.

Pronto tuvo la solución el "Zorro". Si se le acusaba de poner a sus parientes cercanos, portadores de su apellido, en cargos preponderantes, trabajaría para la candidatura de Julio Costa, un moderado, ferviente opositor al unicato juarista y con sólidas relaciones dentro de la dirigencia revolucionaria.

Costa fue elegido Gobernador con el apoyo de diversos sectores, muchos de los cuales estaban extrañados de la actitud del Ex Presidente Roca. Meses más tarde el Gobernador Costa, se casó con Agustina Paz, hermana del Ex Gobernador y prima hermana de Julio A. Roca.

Existen diversos trabajos sobre las redes familiares. Se han estudiado en profundidad los casos de Córdoba<sup>9</sup> –en un período anterior al nuestro– y Jujuy<sup>10</sup>, así como el caso porteño, con un interesante cuadro de cargos desempeñados por familia<sup>11</sup> –tomando como universo 95 familias, algunas de las cuales tiene origen provincial.

Nosotros hemos elegido como estudio de caso en este capítulo a los Uriburu, por considerarla la familia de provincia con mayor actuación en el ámbito provincial y nacional.

### **Estudio de caso: La red familiar de los Uriburu**

El caso de los Uriburu ilustra claramente como funcionaba el nepotismo provincial y como cuando un miembro de la familia llegaba a puestos claves del gobierno nacional rápidamente se rodeaba de sus allegados para armar su gabinete.

La historia de esta familia puede dividirse en dos partes. Antes de 1864, donde su poder era provincial, y después de 1864, cuando asciende al plano nacional. En un momento veremos por qué se produce el punto de inflexión.

A fines del siglo XVIII llegó a Salta el bizcaron Joseph de Uriburu, quien se casó con Manuela de Hoyos, descendiente de funcionarios coloniales, no muy bella pero sí una de las más ricas herederas de Salta. De sus muchos hijos, resaltaron Dámaso como General y José Evaristo y Juan Nepomuceno, ambos gobernadores de Salta, el primero entre 1835/45 y el segundo en 1864<sup>12</sup>.

Es en ese año que los Uriburu pierden su ascendiente en la provincia a raíz de la llamada “asonada de los Uriburu”. Los hechos, brevemente descriptos es que Juan N. es “derrocado” por su sobrino José Uriburu luego de perder una elección, para así lograr que la familia continuase en el poder. El hecho es reprimido y varios miembros de la familia sufren prisión y exilio.

A partir de este momento la familia comienza a fijarse en José

Evaristo, quien comienza a actuar en Buenos Aires y llegará a Presidente. Una vez en dicho cargo designa Ministro del Interior a su sobrino político Benjamín Zorrilla e Interventor en Mendoza a su primo Francisco, a la vez que participa en la campaña a favor de su primo Pío que logrará ser Gobernador de Salta.

### **Redes familiares y poder financiero**

Hasta aquí hemos visto como el poder político y el poder económico se encontraban

imbricados de manera compleja. Sin embargo, la estructura informal de poder puede encontrarse también en el sistema financiero de la época. Las familias que participan de él a partir de 1880 se caracterizaron por el bajo perfil y por rehuir las fiestas y las ostentaciones de sus clientes. El gasto austero y la inversión certera caracterizaron a este grupo de familias alemanas que en las siguientes generaciones utilizaron la estrategia de las alianzas matrimoniales.

Es un hecho confirmado por los historiadores alemanes que son las familias protestantes de la burguesía media las que tenían los emprendimientos en materia comercial e industrial. El sociólogo Max Weber es quien ha llevado este análisis de la historia a la sociología. En su conocida obra "La ética protestante y el espíritu del capitalismo" desmenuza los mínimos factores que hacen que la combinación sea de suma importancia para el desarrollo mutuo.

En este caso, además de los lazos familiares podemos recurrir a otra fuente de investigación. El cambio del nombre de las firmas que tenían el mayor capital y manejaban los bancos y la exportación de granos, va indicando el ingreso de los yernos a la firma quienes, en la mayoría de los casos, lograban hacerse con la mayoría accionaria y acrecentar notablemente el patrimonio.

El poder financiero, ligado al político y al económico, hizo uso de la estrategia de la alianza matrimonial y así consolidó un poder que pudo soportar sin mayores pérdidas la famosa crisis de 1890.

Son varios y curiosos los casos que se registran en el Archivo de la Curia Metropolitana sobre pedidos de anuencia canónica para efectuar matrimonios entre personas de distinta religión. Los primeros en llegar a la Argentina no dudaron en abjurar de su religión para

casarse con las ricas herederas de los católicos terratenientes bonaerenses.

Debe tenerse en cuenta, además, que junto con la etnia vasca, los protestantes provenían de lo que Alberdi había denominado "inmigración deseable", por lo cual no tuvieron demasiado trabajo para insertarse en la sociedad porteña. Retomando lo dicho en la introducción respecto al caso puntual de Pellegrini, debemos destacar que la llegada de estas familias protestante se produjo en la misma época que la entrada del padre del "Gringo". Esto nos lleva a reabrir la hipótesis según la cual durante la época de la Organización Nacional (1862/1880) la sociedad tenía aun esa dinámica que le permitió formarse y fortalecerse con el incesante ingreso de nuevas familias al núcleo dominante.

Como es bien sabido, el progreso en el período estudiado se basó en la exportación agroganadera, por lo que no es difícil comprender porque el sector financiero se volcó rápidamente al campo, así como a la inversión a través de los bancos. Por otra parte, la política militarista del General Roca determinó que se instalara en el país una subsidiaria de la famosa empresa de armas alemana Krupp, cuya representación ejercía E. Tornquist.

Ernesto Tornquist reunía en todos los resortes de poder y prestigio de la Generación del Ochenta. Habiendo usado su padre y su hermana la estrategia de la alianza matrimonial. Él mismo contrajo matrimonio con su sobrina carnal y casó a sus dos hijas mujeres con dos prominentes banqueros que poco tiempo después serían famosos en el mercado financiero argentino. Ellos eran Alberto de Bary y Alejandro Shaw. El primero era representante de

"E. Tornquist y Cia" en Amberes y el segundo fundador del famoso "Banco Shaw"<sup>13</sup>

### **Estudio de caso : La red familiar de los Tornquist**

La red familiar de los Tornquist tuvo, desde el comienzo, un considerable empuje político. Jorge Tornquist, primero de su apellido, se casó con Rosa Camuso Alsina, sobrina preferida del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. El matrimonio tuvo sólo un varón, el famoso Ernesto citado anteriormente, y tres hijas mujeres que se casaron con



los banqueros alemanes Carlos Dhiel, Augusto Hoffman y Adam Altgelt<sup>14</sup>.

Altgelt fue un famoso hombre de negocios que reformó la empresa de otro connacional suyo, Carlos Bunge, siendo Vicecónsul de Prusia en Argentina. Posteriormente fundó "Altgelt, Faber y Cia", la cual en 1874 pasó a llamarse "E. Tornquist y Cia" siendo dirigida por su yerno y cuñado. Su hijo, en tanto, fue Vicecónsul argentino en Berlin y miembro fundador del Partido Socialista.

Bunge había llegado al país hacia 1825 y había fundado "Bunge, Hutz y Cia.", que luego pasó a ser "Bunge, Bornefeld y Cia". Fue Cónsul General y Encargado de Negocios de Prusia en Argentina, Cónsul de los Países Bajos (no olvidar que el dinero no tiene nacionalidad), fundador de la Congregación Evangélica alemana en Buenos Aires, entre otros cargos menores. Sus hijos llegaron a Intendente de Buenos Aires y Miembro de la Corte Suprema. Un primo de Carlos Bunge fundó en 1895 junto a otro alemán, Jorge Born, la compañía exportadora de cereales que, aún hoy, sigue siendo de fama mundial.

Ernesto Tornquist, como hemos visto, reunía en él todos los resortes de poder y prestigio de la Generación del Ochenta. Habiendo usado su padre y su hermana la estrategia de la alianza matrimonial. Él mismo contrajo matrimonio con su sobrina carnal y casó a sus dos hijas mujeres con dos prominentes banqueros que poco tiempo después serían famosos en el mercado financiero argentino. Ellos eran Alberto de Bary y Alejandro Shaw. El primero era representante de "E. Tornquist y Cia" en Amberes y el segundo fundador del famoso "Banco Shaw".

De joven fue enviado por sus padres a estudiar a Alemania. Al volver al país, con dieciséis años entró a trabajar como empleado en la firma de su cuñado Adam Altgelt. No tardó en adquirir un conocimiento práctico de los negocios y en 1873 la firma pasó a llamarse "E. Tornquist y Cia.". Desde esa base ensanchó sus relaciones en el país y en el extranjero, adquiriendo prestigio internacional. En el orden interno ejerció funciones directivas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires y en el Banco Hipotecario Nacional. Fundó la Refinería de Rosario y organizó la Compañía Azucarera Tucumana. En 1902 intervino privadamente para obtener la mediación británica en el conflicto argentino-chileno. Electo Diputado en 1906 falleció ejerciendo el cargo en 1908.

Asimismo fue un claro impulsor de la colonización del campo. En 1886 adquirió gran parte de las tierras cerca de Sierras de la Ventana, fundando importantes centros ganaderos, así como una Estación de Ferrocarril. En 1905 se fundó el Partido de las Sierras, el cual en 1910 cambió su nombre por el de Tornquist <sup>15</sup>

### **Del Realismo Periférico al Realismo Periférico Imperfecto**

Los ocho elementos del Realismo Periférico descritos por el Dr. Escudé en su libro<sup>16</sup> no suelen darse en *in toto*, puesto que estamos ante un tipo ideal. En la historia argentina ha habido un período –entre 1880 y 1916– en que estuvimos cerca de alcanzar dicho tipo ideal.

En primer lugar, la política exterior era una filosofía más que una ciencia social positivista, inspirada en premisas filosóficas liberal democráticas que en ese entonces se traslucían en la vida tanto pública como privada de los actores, entrelazadas ambas como nunca volvió a darse en la historia de nuestro país.

En segundo lugar, el Estado se comportó como un Estado Comercial. En tal sentido la Doctrina enunciada por el Ministro de Relaciones Exteriores durante la segunda presidencia del General Roca, Dr. Luis María Drago, intentaba convencer a las potencias sobre la inviabilidad de obtener nuevas conquistas, uno de los principios del conocido autor Richard Rosencrance, autor del concepto “Estado Comercial”<sup>17</sup>.

La concepción comercial puede notarse más nítidamente en la eficiencia que demostraba la Argentina respecto a ocupar su lugar en la división internacional del trabajo. La clase dirigente sabía que incrementaba el bienestar de la nación sobre la base de la especialización. Así, el boom de las exportaciones en el período estudiado nos valió el apodo de “Granero del Mundo”, gloria pasada que tantas equivocaciones les costaría a los gobernantes del siglo XX que no supieron redefinirla en un correcto análisis de tiempo y lugar.

La elección de manejarse en el ámbito internacional como un Estado Comercial fue el resultado de un acertado análisis de costos/beneficios. Esta misma concepción los llevó a concertar Tratados de límites con sus vecinos más próximos. El auge que tuvieron las exportaciones

## LA DUALIDAD ARGENTINA

en el período 1880/1916 no tuvo precedentes ni volvió a repetirse en la historia argentina.

De todo lo antedicho podemos concluir que el cuarto elemento del Realismo Periférico que se da claramente durante la gestión de la Generación del Ochenta es el interés definido en términos de desarrollo económico.

Finalmente analizaremos el elemento que consideramos no pudo plasmarse en su totalidad, dada la rígida cosmovisión que imperaba en los actores predominantes del momento. Quizás, extrapolándonos a su mentalidad, podríamos decir que ellos estaban seguros de estar cumpliendo con este elemento. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, dicho elemento se soslayó pero no llegó a concretarse nunca.

Nos estamos refiriendo, por supuesto, a la concepción ciudadano céntrica de la política exterior. Una rápida conclusión nos llevaría a decir que dado que se pensaba en interés en términos de desarrollo económico se estaba llevando a cabo una política exterior que beneficiaba a la población argentina. De hecho, esto es lo que estaba sucediendo, pero con una salvedad que nos lleva a definir el concepto anterior con una falacia. Dicha salvedad radicaba ni más ni menos en lo que entendían los actores del momento por ciudadanía.

Los grandes pensadores de la Generación del Ochenta distinguían tajantemente los conceptos de ciudadano - entendidos como los miembros de una comunidad a quienes se otorgan derechos y libertades y que, recíprocamente, se encuentran obligados al cumplimiento de deberes para con la comunidad - y de habitante - entendidos como las personas que habitan en un lugar, en este caso, la Argentina.

Ahora bien, la política exterior de la época era ciudadano céntrica, a pesar de no beneficiar en igual forma a todos los habitantes del país. Esta paradoja, de difícil solución desde nuestra perspectiva, inexistente para los actores de entonces, nos lleva a concluir que el quinto elemento del Realismo Periférico no se cumple en un cien por ciento. En el siguiente acápite demostraremos como la élite intentó aumentar el número de ciudadanos.

Dado que este elemento, sumado al interés pensado en términos de desarrollo económico, así como las premisas liberal democráticas en que se apoya el modelo, son características principales del Realismo Periférico, podríamos decir que en el período 1880/1916 estamos ante un tipo ideal muy cercano al ideado por el Dr. Escudé. Sin embargo,

dado lo controvertido de aceptar de lleno el elemento ciudadano céntrico, y la ausencia de los tres elementos restantes, nos impulsa a crear una nueva categoría que hemos llamado Realismo Periférico Imperfecto.

El Realismo Periférico Imperfecto es un subtipo ideal de política exterior. Para que exista es imprescindible pensar el interés en términos de desarrollo económico, así como tener por tipo ideal de Estado el Estado Comercial descrito por Rosencrance. Por otra parte es también necesario que la élite gobernante lleve adelante mediadas destinadas a aumentar la ciudadanía, para que la mayor cantidad de habitantes gocen de los beneficios de una concepción ciudadano céntrica de la política exterior.

### **Un intento de aumentar la ciudadanía**

El Dr. Escude en su libro "Realismo Periférico"<sup>18</sup>, identifica los contenidos ideológicos que desde el sistema educativo generaron un consenso general tal que se ha hecho casi imposible la adopción en la Argentina del Realismo Periférico, al ser dichos contenidos artifices de una serie de mitos en la política exterior argentina.

Estamos en un todo de acuerdo con el citado autor respecto de las consecuencias que ha tenido la educación "argentinizante", pero consideramos necesario señalar algunos aspectos que hasta ahora se han dejado de lado.

Como explicamos más arriba la Generación del Ochoenta diferenciaba de manera rotunda los conceptos de ciudadano y de habitante. La gran masa inmigratoria, paradójicamente, por ellos mismos alentada, no se asimiló de manera rápida y homogénea a nuestro país. Por lo tanto era imperioso crear un sistema educativo que los contuviera y los igualara en su ciudadanía. El gran desafío era mutarlos de habitantes en ciudadanos. Era algo que ya había logrado Sarmiento respecto del pueblo criollo veinte años atrás.

Sin embargo, la tarea que les esperaba tenía gran cantidad de matices respecto a la obra del ilustre sanjuanino. En primer lugar, los inmigrantes no se sentían, hasta la segunda generación –y esta segunda generación no se dará hasta el auge radical posterior al período aquí analizado– de ninguna forma ligado a nuestra patria. Era necesario

## LA DUALIDAD ARGENTINA

aleccionarlos para que sintieran que aquí tenían los mismos derechos y obligaciones que en su patria de origen, esto es, debían ser convertidos en ciudadanos argentinos.

Así, el Dr. Ramos Mejía debió aplicar una dosis fuerte de argentinismo para que en una generación sintieran, si no amor, al menos respeto, por las instituciones de su nuevo país. Desde este punto de vista la Reforma Educativa fue altamente exitosa en cuanto su objetivo de aumentar la ciudadanía, y consideramos que así debe ser tomada.

Los sucesos posteriores a la muerte del pedagogo, cuando el aula comenzó a utilizarse en la década del treinta con fines políticos, sin duda degeneraron en un consenso general errado de lo que era la Argentina. Pero no debemos dejar de señalar que para esa época la reforma educativa había perdido ya su razón de ser primigenia y lo sucedido durante la Restauración Conservadora (1930/1943) no era más que un remedo sus antecesores los Notables.

### Conclusiones

Muchos fueron los cambios producidos en nuestro país en los cien años transcurridos desde 1780 hasta 1880. Se amplió el concepto de ciudadano – aunque no lo suficiente – se logró extender la frontera con el indio, se impuso el sistema de producción agroganadera intensiva, la gran aldea se convirtió en la segunda París. Los cambios fueron muchos y, la mayoría de ellos, abruptos. Los viajeros que recorría Buenos Aires no podían creer como en el transcurso de una generación la Argentina se había convertido en un país de avanzada respecto al resto de Latinoamérica.

Los números infalibles de las estadísticas indican que el progreso logrado entre 1880 y 1916 nunca pudo ser superado ni cualitativa ni cuantitativamente. Sin embargo, la Argentina seguía siendo un país apegado a las reglas impuestas por la corona española.

La estructura informal de poder se siguió tejiendo como a fines del siglo XVIII. Las prebendas y los privilegios se reacomodaron, pero no se redistribuyeron. Para una mejor comprensión analítica hemos separado el presente trabajo en tres capítulos, pero debemos dejar bien en claro que en la práctica política las alianzas eran numerosas y complejas.

Las redes familiares provinciales solían cruzarse entre sí, para así adoptar decisiones regionales. Cuyo, por ejemplo, tenía mayor contacto con Chile que con Buenos Aires, así como Jujuy con Bolivia. Esto es difícil de dimensionar en esta época de globalización e instantaneidad, donde sabemos al minuto que sucede en Pekín. Sin embargo, debemos tratar de situarnos en la mentalidad de esos hombres para quienes era imprescindible el control de los sucesos cuanto antes. Por ello era fundamental poder tomar las decisiones rápido y sin demasiada deliberación.

Las redes familiares actuaban como canalizadores de estas necesidades. En una mesa de té se resolvía tal o cual ley, esta o aquella intervención. Tal vez, hoy en día nos resulte extraño que una hija pueda ser considerada "x hectáreas de campo", pero en su momento fue el vehículo más eficaz para mantener una línea política y económica durante medio siglo.

Hemos intentado, asimismo, un avance respecto a la teoría de las Relaciones Internacionales denominada Realismo Periférico. Para ello hemos tomado el período de la historia argentina que se extiende entre 1880 y 1916.

A partir del análisis de los elementos de la teoría del Dr. Escudé que se dan en forma explícita en dicho período - esto es, la política exterior como filosofía guiada por premisas liberal democráticas, condicente a su vez con el Estado Comercial y el interés definido en términos de desarrollo económico - sumados a un quinto elemento perfilado y no desarrollado in extenso por las limitaciones propias de su época - la política exterior ciudadano céntrica - nos lleva a crear una nueva categoría, un subtipo que reconoce en la teoría del Realismo Periférico su origen: el Realismo Periférico Imperfecto.

El concepto Imperfecto, nos lleva tautológicamente a considerarlo algo perfectible. La clase dirigente intuía la necesidad de dicho perfeccionamiento y por ello encargó al Dr. José María Ramos Mejía una reforma educativa destinada a aumentar la ciudadanía. Hemos comprobado que la reforma fue exitosa en su objetivo primero, pero que luego de la muerte del pedagogo se degeneró a tal punto que la Argentina sufrió sus consecuencias más negativas hasta 1989.

El hecho de que la muerte del pedagogo acaiga en 1914 y el fin de nuestro período en 1916, nos muestra una línea invisible que no nos es posible traspasar en aras de la brevedad impuesta para el presente trabajo.

## Bibliografía

- AZARETTÓ, R. *Historia de las fuerzas Conservadoras*, Bs. As., 1983
- BOTANA, N. *El Orden Conservador*, Sudamericana, Bs. As., 1977, reed. 1994.
- ESCUDE, C. *El Realismo de los Estados Débiles*, GEL, Bs. As., 1995
- ESCUDE, C. *Realismo Periférico*, GEL, Bs. As., 1992
- FALETTI, T. y SISLIAN, F. *Dominación política, redes familiares y clientelismo*, Grupo Editor Universitario, Bs.As., 1997
- FERNANDEZ LALANNE, P. *Los Uriburu*, Emecé, Bs.As., 1989
- HERZ, E. *Pellegrini. Su vida y su obra*, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Bs. As., 1992
- LUNA, F. *Soy Roca*, Sudamericana, Bs. As, 1989
- MADERO, F. y LUX WURM, H. "Los Camusso", Rev. Genealogía Nr. 23, Bs. As., 1989
- MORGENTHAU, H. *Paz y guerra entre las Naciones*, GEL, Bs. As, 1987
- ROSENCRANCE, R. *The Rise of the Trading States*, BB, Washington, 1986
- SAGUIER, E. "Los Allende", Rev. Genealogía, Bs. As., 1992
- SANTILLAN, A. de *Gran Enciclopedia Argentina*, Bs. As, 1959
- STAUDT, R. *Familias renanas en Argentina*, Bs. As, 1984

## Notas

\*Licenciado en Ciencias Políticas con orient. en Relaciones Internacionales (UBA), Profesor Asistente en las materias "Relaciones Internacionales I" y "Relaciones Internacionales II" (UCA), Profesor Titular en las materias "Relaciones Internacionales II" y "Política Exterior Argentina" en la Universidad Católica de Salta, Profesor Adjunto en la materia "Relaciones Internacionales", en la Escuela de Defensa Nacional. Miembro Correspondiente del Instituto Argentino de Ciencias Genealógicas, Vicepresidente de la Junta Sabatina de Especialidades Históricas, Investigador de la Fundación Vasco Argentina "Juan de Garay" y del Archivo General de la Nación, ha publicado diversos artículos en revistas especializadas.

1. Escudé, C. "Realismo Periférico", GEL, Bs. As., 1992 y "El Realismo de los Estados Débiles", GEL, Bs. As., 1995

2. Saguier, E. "Los Allende" en Revista Genealogía Nr. 25, BA, 1992. Pg. 216 Nota 27

3. Herz, Enrique "Pellegrini. Su vida y su obra", Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, BA, 1992
4. Falletti, T. y Sislian, F. "Dominación política, redes familiares y clientelismo", Grupo Editor Universitario, BA, 1997. Pag. 146/7
5. Luna, Félix "Soy Roca", Sudamericana, BA, 1989. Pag. 95
6. Para analizar el juego político en este período es de consulta obligada Botana, Natalia "El Orden Conservador", Sudamericana, BA, 1977. Se recomienda una exhaustiva lectura del Estudio Preliminar a la reedición de 1994
7. Botana, Natalio, Ob. cit. Pag. 105
8. Botana, Natalio, Ibidem, Pag.113
9. Saguier, Eduardo. Ob. cit. Pag. 211 y ss
10. Falletti, T. y Sislian, F. Ob. cit. Pag. 19 y ss
11. Falletti, T. y Sislian, F., Ibidem. Pag. 105 y ss, especialmente Cuadros 1 y 2. Pags. 161/174
12. Fernandez Lalanne, Pedro "Los Uriburu", Emecé, BA, 1989
13. Madero, F. y Lux Wurm, H. "Los Camusso "en Revista Genealogía Nr. 23. BA. 1989. Pag. 139 y ss
14. Madero, F. y Lux Wurm, H., Ob. cit. Pag. 163/7
15. Santillán, Abad de "Gran Enciclopedia Argentina", BA, 1959. T VII, Pag. 145/6
16. Escudé, C. "El Realismo..." Ob. cit. Pags 226/7
17. Rosencrance, R. "*The Rise of the Trading States*", BB , Washington, 1986
18. Escudé, C. "Realismo...". Pags 178 y ss.



## ¿Por qué considerar a Max Weber un “clásico”?

por Gustavo de la Vega\*

### Introducción

“Max Weber 1864-1920, abogado de profesión y sociólogo por vocación. Realizó una tipología sobre la legitimidad que figura en cualquier trabajo teórico vinculado al concepto del poder. Fue el autor de la *Ética protestante y el Espíritu del capitalismo*. Le debemos los tipos ideales y la edición –póstuma– de *Economía y Sociedad*”. Con esta definición podemos dar por cubierta lo que podría llamarse la “vulgata weberiana”. Pero si leemos con atención su obra veremos que encierra infinidad de temas y tratamientos que aún hoy día siguen siendo polémicos y estimulantes. Tanto es así que a pesar de la dispersión de su obra, sus escritos no son indiferentes a distintas corrientes de pensamiento que lo incorporan, lo cuestionan, critican y ensalzan.

Así Parsons, en lo que fue el desembarco de Max Weber en EEUU hacia los años 30, reconstruyó un Weber afín a su teoría funcionalista<sup>1</sup>. Gerth y Mills cuestionaron esa versión y ofrecieron un nuevo modelo de Weber con otras preocupaciones<sup>2</sup>. Tampoco fue indiferente para la izquierda: en definitiva era un autor burgués, que reivindicaba la autonomía de la superestructura (específicamente de las ideas religiosas). Así la Escuela de Frankfurt consideró su obra como un hito final del iluminismo y un jalón en la pérdida del sentido del hombre<sup>3</sup> y Marcuse calificó a *Economía y sociedad* como una acumulación orgiástica de definiciones<sup>4</sup>. Siguiendo con los autores de izquierda, mientras algunos como Zeitling lo colocan en una posición de confrontación y lucha permanente con el fantasma de Marx<sup>5</sup>, otros tratan de lograr una síntesis neomarxista que incluya la temática weberiana<sup>6</sup>. Finalmente también Habermas da un amplio tratamiento e incorpora grandes preocupaciones weberianas en su *Teoría de la acción comunicativa*.

Por supuesto, este recorrido temático no tiene más interés que se-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

ñalar que otros autores han destinado esfuerzos para discutir con la obra de Weber, pero ¿qué nos ha legado Weber? En primer lugar, nos ha legado conceptos, no porque los haya creado, sino porque ha hecho un tratamiento tal de los mismos que, prácticamente, no podemos hablar de ellos sin soslayar el tratamiento de Weber. El vocabulario del científico social está entonces ligado a una serie de conceptos que reconocen en este autor una referencia prácticamente obligada. Veamos un catálogo: Poder, legitimidad, clases sociales, Estado, dominación, ética y política, tipos ideales, neutralidad valorativa, capitalismo, nacionalidad, ciencia política y política, vocación política y vocación científica, burocracia o liderazgo carismático, son términos que poseen esta característica. Pocos autores tienen un impacto tan grande, duradero y amplio en las ciencias sociales que lo conviertan en un hito obligado. El propio Bobbio lo considera el último clásico de la filosofía política<sup>7</sup>. Quizás el otro depositario de tal título en la ciencia social moderna sea el propio Marx, lo que explica esa confrontación que algunos intentan construir. Este carácter nos lleva al origen de nuestra preocupación y es la de por qué es Max Weber un clásico. Una pista nos la da el párrafo anterior: existen temas centrales de las ciencias sociales que hacen ineludible la consulta de este autor. Pero, ¿alcanza con esto? Desde la literatura, Calvino<sup>8</sup> nos da pautas de lo que puede ser considerado como un clásico. Pido al lector el esfuerzo de tratar de aplicar estas propuestas al ámbito de la ciencia social: a) “Un clásico es un libro que nunca termina de decir lo que tiene que decir”; b) “Toda relectura de un clásico es una lectura de descubrimiento como la primera”; c) “Los clásicos son libros que cuanto más cree uno conocerlos de oídas, tanto más nuevos, inesperados, inéditos resultan al leerlos de verdad”; d) “Un clásico es una obra que suscita un incesante polvillo de discursos críticos, pero que la obra se sacude continuamente de encima”; y f) “Un clásico es un libro que está antes que otros clásicos; pero quien haya leído primero los otros y después lee aquél, reconoce en seguida su lugar en la genealogía”

No busco con esto dar una acabada definición de lo que debe y no debe ser considerado un clásico (tarea harto difícil si consideramos el último de los criterios) sino marcar un sendero por el que poder caminar. Obviamente, en literatura es tal vez más fácil ya que un título puede ser, en sí mismo, un clásico. En ciencias sociales, el tema es algo más difícil. Obras dispersas hacen trabajos clásicos dispersos. No todo

lo producido por un autor pertenece a la categoría de clásico: sin duda El príncipe de Maquiavelo es un clásico para la sociología política, pero definitivamente su texto sobre el arte de la guerra tiene poco para enseñar para la estrategia actual: su valor más alto es, quizás su autor pero no su contenido<sup>9</sup>. Cualquier trabajo sobre metafísica hace de Aristóteles un clásico pero poco han legado a la posteridad sus trabajos sobre ciencias naturales

Y esta última afirmación nos lleva a otra cuestión: el lugar de los clásicos en las ciencias sociales. Una posición positivista fuerte, negaría la posibilidad de existencia de clásicos en las ciencias: cualquier logro en esta materia, ya fue incorporado al corpus de conocimiento y por ende, se considera que la ciencia avanzó un peldaño más en su búsqueda de explicaciones. Si debemos leer y releer un autor, para tratar de comprender un tema actual (a pesar de que ese autor murió hace más de 2000 años) esto es considerado como un indicador del status juvenil de la ciencia social o, en el peor de los casos, de su carácter científico. Obviamente, una posición así está encerrada en una concepción de lo científico ultraempírico y deja de lado otras acepciones de la ciencia social en general y de las ciencias políticas, en particular. No es mi intención reseñar las distintas acepciones del vocablo ciencia, ni una discusión sobre la legitimidad de adherir a una posición u otra, sino simplemente señalar el tratamiento diferente que se le otorga por distintas corrientes de la ciencia social a un mismo problema.

Para adentrarnos en este tema de lleno y cumplir con la intención de este trabajo, vamos a sumar a los criterios de Calvino una definición de los clásicos provenientes de un autor de la ciencia social: "Los clásicos son productos de la investigación a los que se les concede un rango privilegiado frente a las indagaciones contemporáneas del mismo campo. El concepto de rango privilegiado significa que los científicos contemporáneos dedicados a esa disciplina creen que entendiendo dichas obras anteriores pueden aprender de su campo de investigación tanto como puedan aprender de la obra de sus propios contemporáneos. La atribución de semejante rango privilegiado implica, además, que en el trabajo cotidiano del científico medio esta distinción se concede sin demostración previa; se da por supuesto que, en calidad de clásica, tal obra establece criterios fundamentales en ese campo particular. Es por razón de esta posición privilegiada por lo que la exégesis y reinterpretación de los clásicos –dentro o fuera de un contexto histó-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

rico— llega a constituir corrientes destacadas en varias disciplinas, pues lo que se considera el “verdadero significado” de una obra clásica tiene una amplia influencia.”<sup>10</sup>

Creo que con estas caracterizaciones podemos adentrarnos en por qué considero a Weber un clásico en la ciencia social. No quiere decir que aquello que dejo de lado no sea relevante o que mi propia elección no carezca de críticas. Sino, simplemente, que vamos a realizar el ejercicio de tomar ciertos temas y considerar su tratamiento como un clásico de la ciencia social. Para ello, vamos a tomar tres ejes y realizar una lectura de lo dicho por Weber para analizar este punto. Los ejes en cuestión son: el epistemológico, el metodológico y el temático. Bajo mi perspectiva —y adelanto con ello mi posición al lector— considero a los que siguen temas clásicos de las ciencias sociales y la misma calificación le asigno al tratamiento que Weber les da; me estoy refiriendo al concepto de ciencia social, de tipo ideal y de poder.

### **Eje epistemológico**

En Alemania, hacia fines del siglo XIX la distinción entre distintas ciencias sociales era bastante poco clara. La economía tenía un status diferenciado, lo mismo la historia, pero definitivamente, un amplio sector del objeto social quedaba englobada dentro de denominaciones del tipo “Ciencias Culturales” o “Ciencias del Espíritu”, o inclusive de “Ciencias Históricas”. Así, la sociología y la ciencia política eran parte de un mismo saber y sus métodos y objetos estaban a la deriva. Esta situación no se daba en estos términos ni en Inglaterra (desde Mill), ni en Francia con la tradición iniciada por Comte y completada por Durkheim.

En 1843 Mill había incluido un último capítulo en su *Sistema de lógica* donde buscaba dar cuenta a lo que denominaba las ciencias morales. Como adelanta en su prefacio, esta inclusión intentaba dar una solución a un problema que las ciencias morales habían resuelto pero que estaba pendiente en las sociales, “si los fenómenos morales y sociales son verdaderamente excepciones en la uniformidad e invariabilidad del curso general de la Naturaleza, y, hasta qué punto los métodos con ayuda de los cuales un tan grande número de leyes del mundo físico han sido colocadas entre las verdades irrevocablemente adquiridas y universalmente aceptadas podrían servir para la construc-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

ción de un cuerpo de doctrina semejante en las ciencias morales y políticas.”<sup>12</sup>

La ambición de reducir las acciones humanas a corolarios de leyes sociales con un rigor aproximado al de las ciencias naturales era propio del optimismo cientificista que había visto derribarse todos los misterios de la naturaleza bajo el microscopio del investigador. La ciencia social estaba lejos, pero se esperaba que ése fuera su destino. Nuevamente Mill dice que “Una ciencia de la naturaleza humana entra en este cuadro. Está muy lejos del ideal de exactitud realizado por la astronomía actual, pero no hay razón para que no sea una ciencia como la Mareología lo es, o como lo era la Astronomía cuando no había sometido aún a sus cálculos más que los principales fenómenos, y no las perturbaciones.” Y más adelante agrega que “... se podrá decir que la ciencia de la naturaleza humana existe en la medida en que las verdades aproximativas, que constituyen un conocimiento práctico de la Humanidad, pueden ser presentadas como corolarios de las leyes universales de la naturaleza humana en que reposan; así los límites propios de estas verdades aproximativas serían puestos en evidencia, y estaríamos en situación de deducir de ellas otras aplicables a un nuevo conjunto cualquiera de circunstancias, sin esperar una experiencia científica.”<sup>13</sup>

La tradición sociológica francesa ya había logrado un avance en el área de las ciencias sociales con Comte, quien había definido el interés en el objeto social, tradición que complementó Durkheim al entronizar al positivismo como método propio de la sociología. Tratar al hecho social como cosa implicaba optar por una modalidad de ciencia que ponía el acento en lo cuantitativo y en la regularidad.<sup>14</sup>

Estas dos tradiciones fueron recibidas en Alemania y provocaron una serie de discusiones a nivel académico de la que Weber abrevó y de la que hizo una síntesis sumamente interesante. La discusión más relevante fue iniciada con la publicación de un libro sobre metodología de la ciencia económica en la que, siguiendo la tradición de los economistas ingleses, se postulaba la existencia de leyes económicas invariables que se aplicaban a toda sociedad, independientemente de su historia, su cultura o su situación actual<sup>15</sup>. Frente a ello, se había creado en Alemania la denominada Escuela Histórica en economía que, por el contrario, postulaba la necesidad de realizar una tarca inductiva previa consistente en la recopilación detallada de estudios y monografías in-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

dividuales sobre fenómenos histórico-económicos, sobre la base de los cuales podría realizarse algún tipo de generalización pero basada al caso específico alemán. No intento dar un detalle de esta discusión o de sus consecuencias. Pero definitivamente, esta denominada "disputa del método"<sup>16</sup> con una virulencia que rozaba lo descortés, puso en el tapete la relación entre lo general (leyes en ciencias sociales) y lo particular (fenómenos individuales).

A este entorno polémico, se le suma la aparición de la denominada Escuela Neokantiana de Badén que trataba de explicar los fenómenos históricos tomando como base la doctrina kantiana del conocimiento. De esta manera, se inicia una tradición que trata de distinguir entre objetos de conocimiento propios de las ciencias naturales y objetos vinculados de las ciencias sociales. A diferencia del positivismo, se considera que estos objetos pueden ser abordados desde otra perspectiva y tratados como fenómenos individuales y no como sujetos subordinados a una ley de comportamiento descubierta o por descubrir. Wildenband primero y Rickert después colaboraron para realizar una distinción que diferenciaba objetos de conocimiento.

Finalmente, para dar un cierre al contexto de la época de Weber, W. Dilthey publica su *Introducción* a las ciencias del espíritu, iniciando el vínculo entre el interés por el fenómeno social y el aspecto vital y hermenéutico de las acciones.

Todo esta ebullición epistemológica, alcanza su punto justo en la síntesis weberiana. Su concepto de ciencia social buscaba dar cuenta del objeto social desde una perspectiva no positivista y abre una época en materia de teoría social cuyos coletazos podemos ver hoy día en tradiciones como la hermenéutica o la habermasiana.

Efectivamente, Weber recibe la herencia kantiana y se enfrenta a una necesidad, debe definir su objeto de estudio sin recurrir a una esencia posible. De esta manera, y tomando la experiencia de los neokantianos, reconoce como objeto primordial a un objeto social individual e irrepetible, pero construido, no dado.

No tenía interés en buscar leyes duras en la sociedad (a lo sumo puede recibir leyes probabilísticas, pero considera que pierde información preciosa en la reconstrucción de lo social). De esta manera, se pone a un lado –no enfrente– de tradiciones hasta entonces hegemónicas como el positivismo y el marxismo, en las cuales la existencia de leyes es en un caso el objeto de búsqueda y en el otro el descubrimiento ya

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

efectuado. Construye una aproximación distinta al objeto social e inicia una tradición epistemológica que continúa hasta nuestros días.

Weber, siguiendo una tradición kantiana, no puede recurrir a la esencia y se enfrenta a una realidad caótica, compleja, enmarañada, llena de intereses y lealtades, de afectos y mezquindades, de ideales y de condicionamientos. De esta manera, acompaña a la Escuela Histórica y resalta el carácter único e irreplicable de cada fenómeno social. No puede haber otra Revolución Francesa, sus etapas y actores son únicos. Si quiero hacer alguna analogía con otro ejemplo revolucionario, estoy perdiendo información preciosa en pos de la simplificación. Y así como sostiene que los fenómenos sociales son individuales y no es posible aplicar leyes duras a lo social, reconoce que la unidad de análisis a la cual debe reducir todo el análisis de la esfera social es la de la acción social. Siguiendo un orden meticuloso hasta el cansancio, Weber, introduce sus definiciones de sociología y acción para llegar finalmente a la de acción social. "Debe entenderse por sociología [...] una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. Por "acción" debe entenderse una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción *enlacen* a ella un sentido subjetivo. La "acción social", por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de *otros*, orientándose por esta en su desarrollo."<sup>17</sup> Ya veremos en el próximo eje metodológico el impacto que tiene este tratamiento, no obstante, quiero subrayar una consecuencia derivada de su postura epistemológica, el individualismo. Como hemos mencionado, Weber reconoce que cada hecho histórico social es individual en su génesis, desarrollo e impacto y a su vez ha dado preeminencia a la acción social como objeto de estudio. Esta opción ha derivado en lo que se ha dado en llamar individualismo metodológico, que en la versión weberiana implica que cualquier fenómeno social se reduce a una determinada constelación de individuos actuando socialmente. De ninguna manera el fenómeno social se autonomiza de sus soportes humanos, los colectivos sociales siguen siendo conglomerados de acciones y relaciones sociales llevadas adelante por actores sociales individuales. "Para otros fines de conocimiento (p. ej. jurídicos) o por finalidades prácticas puede ser conveniente y hasta sencillamente inevitable tratar a determinadas formaciones sociales (estado, coope-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

rativas, compañía anónima, fundación) como si fueran incluidos (por ejemplo, como sujetos de derechos y deberes, o de determinadas acciones de alcance jurídico). Para la interpretación comprensiva de la sociología, por el contrario, esas formaciones no son otra cosa que desarrollos y entrelazamientos de acciones específicas de personas individuales, ya que tan solo estas pueden ser suyos de una acción orientada por su sentido. [...] Para la sociología la realidad “estado” no se compone de sus elementos jurídicos; o más precisamente, no deriva de ellos. En todo caso no existe para ella una personalidad colectiva en acción. Cuando habla del “estado”, de la “nación”, de la “sociedad anónima”, de la “familia”, de un “cuerpo militar” o de cualquier otra formación semejante se refiere *unicamente* al desarrollo, en una forma determinada, de la acción social de unos cuantos individuos, bien sea real o considerada como posible; con lo cual introduce en el concepto jurídico, que emplea en méritos de su precisión y *uso general*, un sentido completamente distinto...”<sup>18</sup>.

Así inicia una tradición denominada individualismo metodológico, derivada de su idea de la ciencia social, tradición que motivó a fines de la década del sesenta un fuerte debate entre dos escuelas distintas como eran la de Popper y la de Adorno.

A manera de conclusión preliminar, podemos decir que Weber es un clásico en materia epistemológica en ciencias sociales, entre otras cosas porque: a) inicia una tradición no positivista en la ciencia social; b) introduce el concepto de acción social individual; y c) derivada de la anterior, inaugura el individualismo metodológico en ciencias sociales.

Obviamente, lo metodológico atraviesa estas categorías por lo que es necesario abordar el próximo eje que he elegido para exponer por qué Weber debe ser considerado un clásico de las ciencias sociales, el eje metodológico.

### **Eje metodológico**

El eje metodológico que vamos a tomar estará centrado, obviamente en los tipos ideales.

Originalmente, la construcción de tipos en las ciencias sociales moderna fue inaugurada por Jellinek que los incluyó en su análisis de



## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

los tipos históricos de Estado y de quien Weber tomará prestada, por lo menos, la denominación<sup>19</sup>.

Como mencionamos antes, la realidad social es un caos de relaciones sociales que carece de un orden determinado, se presenta al investigador tal como es, cruda, sin un criterio y simplemente transcurriendo y es aquí donde aparece un actor importante en la relación de conocimiento. Weber va a poner el acento en el sujeto que conoce: si no existen esencias, la existencia como objeto de estudio de un fenómeno social esta condicionada por el interés de un investigador que define de acuerdo a un criterio cultural su ámbito de estudio en general, y un objeto específico en particular. Nuevamente Weber se coloca en una posición distinta en términos epistemológicos, el objeto de estudio no es dado, sino que es construido por un observador en particular. "El carácter "económico social" de un fenómeno no es algo que este posea objetivamente. Antes bien, esta condicionado por la orientación de nuestro interés cognoscitivo, tal como resulta de la significación cultural específica que en cada caso atribuimos al proceso correspondiente. Cada vez que un proceso de la vida cultural está anclado, de manera directa o mediata, en aquel hecho fundamental, en cuanto a aquellos aspectos de su especificidad en que para nosotros consiste su significación particular, entonces contiene un problema de ciencia social, o, en la medida en que ese sea el caso, puede al menos contenerlo; representa, pues, una tarea para una disciplina que se proponga elucidar el alcance de aquel hecho fundamental."<sup>20</sup>

Y es este investigador el que realiza ciertas particularidades de un determinado evento social con fines comprensivos. Pero aquí debemos ser claros y, una vez más, apartarnos de la vulgata weberiana. Los tipos ideales no son un reflejo de la realidad. Los tipos ideales no son más que aproximaciones hipotéticas a la realidad. El tipo ideal de conducta ético práctica derivada de determinadas exigencias religiosas como podría ser la conducta capitalista primitiva descrita por Weber en la *Ética protestante* y el *espíritu del capitalismo* no es la realidad sino una posible descripción de la realidad.

En Weber los tipos ideales no son conceptos en el sentido de que los mismos cargan con la esencia de la cosa misma; los tipos ideales de Weber no yacen en el lecho de Procusto para llegar a la realidad, sino que a priori se reconoce su carácter heurístico. Su utilidad explicativa surge de su comparación con lo real. El tipo ideal es el instrumento

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

interpretativo del científico, y se extingue si cumple con su cometido. Su finalidad es poner orden en el caos<sup>21</sup>. "El concepto científico de Estado, no importa cómo se lo formule, es naturalmente siempre una síntesis que nosotros emprendemos con fines cognoscitivos determinados.<sup>22</sup>

Pero si partimos de una situación basada en la acción social, ¿cómo construye Weber un tipo ideal utilizando esas acciones individuales? No es una tarea simple. Podemos rastrear los bosquejos en su obra metodológica, pero este objetivo excede las aspiraciones de este escrito<sup>23</sup>. Ya hemos señalado que la unidad de análisis weberiana la constituyen las acciones sociales y también dijimos la utilidad hipotética de los tipos ideales; debemos ahora unir ambos términos.

Weber construye cuatro tipos ideales de acciones sociales, dos son racionales en cierto sentido y otras dos no lo son. Las acciones racionales pueden ser orientadas a un fin (sopesan medios para llegar a un fin determinado y prestan atención a las consecuencias derivadas del empleo de esos medios y de esos fines) o pueden estar orientadas hacia valores (sólo presta atención a los valores y a los medios para cumplir con los mismos, pero no sopesa las consecuencias. Son irrelevantes ante el imperativo ético encerrado en el valor que exige cumplimiento). Las acciones no racionales son afectivas y tradicionales. En estas cuatro categorías encierra Weber las constelaciones de relaciones posibles entre los individuos en sociedad. Consecuentemente, por lo menos en teoría, es posible construir tipos ideales de conductas basadas en estas cuatro categorías y en sus combinaciones para acceder a ciertos aspectos de la realidad<sup>24</sup>. Quedémonos provisoriamente con esta idea que retomaremos más adelante.

Párrafos arriba transcribimos el objeto que Weber atribuye a la sociología y se deslizó una palabra clave en nuestro intento de dar un status privilegiado a la obra de este sociólogo alemán, me estoy refiriendo al sentido de una acción. Partimos con Weber de que una de las características del análisis de la realidad social, económica y, quizás principalmente, política es alcanzar el sentido dado a una acción por parte de un sujeto determinado. ¿Qué quiso lograr tal político con tal actitud? ¿Por qué tornó una determinada medida social? ¿Cuál era su verdadera intención? Todas son preguntas que una determinada corriente de la ciencia política busca responder, y esta corriente –que podemos agrupar bajo la denominación genérica de hermenéutica– se inicia en la ciencia social con Weber.

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

Nuevamente, la búsqueda del sentido de la acción distingue a Weber del positivismo del fin del siglo XIX. Ahora las acciones sociales, políticas, militares, etc. no sólo son cuantificables (siempre pudieron serlo) sino que ahora adquieren el rasgo de ser interpretables en la búsqueda de un sentido comprensivo. El científico social orientado hermenéuticamente busca comprender el texto de las acciones sociales. La realidad no sólo es explicable sino que también ahora es comprensible<sup>25</sup>. Y el investigador imputa motivos hipotéticos para poder construir su tipo ideal. Por supuesto, la tradición hermenéutica tiene antecedentes en Alemania<sup>26</sup>, sin ir más lejos Dilthey, un contemporáneo de Weber, inicia esta tendencia dentro de las ciencias del espíritu. Pero Weber le da una sistematización distinta.

Mientras Dilthey busca revivir endopáticamente las vivencias del actor (hecho que está vinculado intensamente a la propia posibilidad de aplicar la experiencia propia a sujetos históricos para tratar de comprender sus motivaciones), Weber trata de crear un método que le permita comprender una determinada conducta a través del tipo ideal hipotético. "Una acción con sentido, es decir, comprensible, no se da en muchos casos de procesos psicofísicos, y en otros sólo existe para los especialistas; los procesos místicos, no comunicables adecuadamente por medio de la palabra, no pueden ser comprendidos con plenitud por los que no son accesibles a ese tipo de experiencias. Pero tampoco es necesaria la capacidad de producir uno mismo una acción semejante a la ajena para la posibilidad de su comprensión: "no es necesario ser un César para comprender a César. El poder "revivir" en pleno es importante para la evidencia de la comprensión pero no es condición absoluta para la comprensión del sentido<sup>27</sup>.

Este sentido de la acción, reconoce en Weber tres acepciones: a) es el sentido individual concreto y real (el objeto de análisis); b) es un sentido dado como un promedio a un conglomerado de individuos y como una aproximación estimada; y c) sentido construido científicamente por el investigador. De esta forma, vemos la distancia entre el tipo ideal y la realidad. Una es dada y existe de hecho, caótica y desordenada. El tipo ideal es recortado por el investigador con fines comprensivos y utilizado para alcanzar esa realidad.

Como mencionamos arriba, Weber utiliza cuatro categorías de acción social, y por ende puede construir tipos ideales apelando a estas categorías. Pero como la realidad es un conglomerado de acciones so-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

ciales de todo tipo, en el único caso en el cual el investigador puede imputar el mayor grado de certeza en la comprensión de la realidad es en el caso de acciones racionales de acuerdo a fines. En ese caso la realidad y la realidad reconocida hipotéticamente coinciden. Así se construye un tipo ideal hipotético (y privilegiado metodológicamente) que describe como debería haberse actuado de manera racional de acuerdo a fines, como si conociera todos los datos, evaluando y sopesando la elección de los medios para llegar a ese fin:

“El método científico consistente en la construcción de *tipos* investiga y expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas, del comportamiento que influyen en la acción como “desviaciones” de un desarrollo de la misma “construido” como puramente racional con arreglo a fines. Por ejemplo, para la explicación de un “pánico bursátil” será conveniente fijar primero cómo se desarrollaría la acción fuera de todo influjo de afectos irracionales, para introducir después, como “perturbaciones”, aquellos componentes irracionales.”<sup>28</sup>

Obviamente no niega lo irracional (de hecho es parte de sus categorías) pero cuanto más irracional es una acción, más difícil se hace imputar motivos. De esta forma, si bien tiene como interés primordial la interpretación de la conducta racional, nos ha dado un elemento para sopesar el grado de certeza que tenemos. Este método quizás sea más claro de entender, si lo aplicamos a una determinada conducta económica, ya que procede de esta manera la crítica a la política económica: por ejemplo se analiza una determinada medida tomada por un gobierno tendiente a, digamos, reducir el desempleo, pero esta reducción buscada, finalmente no se da en los hechos. El investigador, *ex post* o coincidentemente con la decisión, nos va a explicar por qué no se reduce el desempleo, construyendo un tipo ideal tendiente a ese fin. Analizará los medios empleados y las consecuencias obtenidas, comparará el tipo ideal racional construido con la realidad y explicará las desviaciones como perturbaciones al modelo.

Así, desde un punto de vista metodológico, podemos asignarle a Weber el carácter de clásico porque: a) inicia la tradición hermenéutica en la ciencia social moderna; b) da contenido teórico al uso de tipos ideales hipotéticos o, en un sentido posible, a la construcción de modelos sociales de comportamiento<sup>29</sup>; y c) es el primer autor en darle un lugar privilegiado al uso de acciones racionales como instrumento de análisis.

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

### Eje temático

Como ya mencionara, varios temas podrían incluirse bajo este eje: influencia de las superestructuras sobre las estructuras (la *Ética protestante y espíritu del capitalismo*), análisis del capitalismo, neutralidad valorativa, etc. No obstante estas opciones, decidí privilegiar solamente uno de los tratamientos temáticos por el que Weber es tal vez más conocido en el ámbito de la ciencia política, el tema de la legitimidad.

La originalidad de Weber es doble en esta cuestión. Mientras que la tradición teórica vinculada al poder, hasta entonces hacia hincapié en los distintos tipos de gobiernos, en formas puras e impuras o poniendo el acento en la cantidad de gobernantes, Weber va a independizarse de este tratamiento para incluir un elemento novedoso y que hace a la persistencia de un gobierno: la legitimidad. Este hecho implica un segundo elemento importante; no sólo el tratamiento de la legitimidad como tal es relevante, sino que Weber introduce en la discusión a un nuevo actor con un rol protagónico: el dominado que otorga legitimidad ya que no es solamente un relato del poder visto “desde arriba”, sino que ahora busca fundamentos para explicar la persistencia del dominio sobre los sujetos dominados.

A pesar de su importancia es notable el malentendido que ha tenido el tratamiento de este tema central weberiano. Efectivamente, el lector interesado en el concepto de legitimidad o el estudiante de ciencias sociales, asociará en forma casi inmediata la legitimidad con los tres tipos puros de legitimidad, agregando que la legitimidad puede ser carismática, racional o tradicional. Nuevamente la vulgata weberiana se impone por la fuerza de la repetición.

Para reforzar el carácter de clásico de Weber, invito al lector a hacer una relectura del texto vinculado a los tipos de legitimidad, veremos ahí que no está hablando de lo que nosotros creíamos que hablaba.

La legitimidad se basa no en el poder sino en la dominación, que en la terminología weberiana no es más que el poder en ejercicio efectivo<sup>30</sup>, de esa forma esto implica que el dominado acepta el dominio del dominante por diversas razones. De esta manera, el dominado puede obedecer por múltiples motivos: por temor a represalias, por conveniencia económica, por comodidad, etc. Algunos motivos son atribuibles a la legitimidad y otros están más asociados a la coacción<sup>31</sup>. Cuando Weber habla de los tres tipos de legitimidad nos está hablando de la

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

legitimidad descendente: del discurso de la legitimidad dado por los dominantes. Obviamente el interés de los dominantes es que ese discurso sea adoptado por los dominados, ya que de esa manera facilita su tarea de dominio, pero claramente su interés en este punto está centrado en uno de los dos términos de la relación. Está interesado en las pretensiones típicas de legitimidad. De esta manera no nos está diciendo por qué son legítimos los órdenes políticos, sino por qué los dominantes dicen que su dominio es legítimo, que obviamente, no es lo mismo<sup>32</sup>.

“De acuerdo con la experiencia, ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su “legitimidad”. Según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso, parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus *pretensiones típicas de legitimidad*.”<sup>33</sup>

Como vemos, partiendo del reconocimiento de la necesidad de un cuadro administrativo que hace efectiva la dominación, podemos reconocer otro nivel en la cadena de legitimidad, que sería la relación no ya dominado-dominante sino la interna de los propios dominantes (decisores-ejecutores). No vamos a adentrarnos en este análisis.

De esta manera, Weber desarrolla los tipos ideales puros asociados a esas pretensiones de legitimidad enarbolada por los que tienen el poder y que son los tres tipos de dominación clásicos. Y uso esta denominación adrede para resaltar el objeto de este trabajo, una obra clásica invita al redescubrimiento y a la relectura.

Si leemos el trabajo de Weber, veremos que existe una relación entre los tres tipos puros de legitimidad y tres de los cuatro tipos de acción social. Efectivamente, la acción social afectiva tiene su contraparte en la dominación carismática, la relación social tradicional en la dominación tradicional, y por último la acción social racional de acuerdo a fines se vincula con la dominación legal racional. Pero no hay asociado un tipo de dominación específico a la acción racional de acuerdo a valores. Este es un silencio interesante.

Asociado a ello es posible sugerir una hipótesis, que simplemente

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

enuncio con el fin de tratar de explicar el silencio. Los dos tipos de órdenes políticos modernos asociados a valores y que podrían utilizarse como modelos de dominación que descansan en valores son creaciones recientes en términos políticos; la democracia burguesa de los derechos del hombre y el socialismo marxista soviético. Dos sistemas cuya pretensión de legitimidad descansaba en ciertos valores, asociados en un caso a la libertad y en el otro a la igualdad.<sup>34</sup>

Una posible explicación del silencio de Weber podemos encontrarlo en su pesimismo. La democracia burguesa ya había sido absorbida por la lógica del capitalismo, en la perspectiva weberiana, la democracia de su tiempo había perdido el sustento valorativo y la persistencia de este orden político se garantizaba por su funcionalidad con el capitalismo... Mismo diagnóstico podría ofrecerse del socialismo, si bien Weber muere pocos años después de la revolución rusa,<sup>35</sup> su pesimismo lo inclina a sugerir que el destino del socialismo está centrado en el despliegue de la racionalidad instrumental que terminará el experimento ruso en una dominación de burócratas. Tanto la democracia burguesa como el socialismo están destinados a perder su fundamento valorativo, en manos de la eficacia de la racionalidad instrumental.

Hasta aquí la legitimidad enarbolada por los dominantes. Pero el hecho de que estos principios sean enarbolados por quienes detentan el poder, no quiere decir que podamos transferir esa misma tipología de la dominación para los dominados. Si bien Weber es también desde el punto de vista de la sociología política un analista del estado, también da pistas para un desarrollo alternativo de una tipología ascendente. "Los que actúan socialmente pueden atribuir validez *legítima* a un orden determinado. a) en méritos de la *tradicición*: validez de lo que siempre existió. b) en virtud de una *creencia afectiva* (emotiva especialmente): validez de lo nuevo revelado o de lo ejemplar; c) en virtud de una *creencia racional con arreglo a valores*: vigencia de lo que se tiene como absolutamente valioso; d) en méritos de lo *estatuido positivamente*, en cuya *legalidad se cree*."<sup>36</sup>

Recordemos que Weber es el sociólogo de la acción social individual y del individualismo metodológico, por lo que las razones por las que los individuos obedecen a un mandato son múltiples y por ende, podemos extender el concepto de legitimidad de un orden social desde el punto de vista de los dominados a mucho más que los tres tipos puros descendentes de legitimidad. Se obedece por intereses materia-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

les (me conviene este dominante porque me permite enriquecerme), por motivos ideales (comparto sus valores porque soy del mismo partido), por costumbre (obedezco a cualquiera que este investido del título de gobernante), por motivos afectivos, por motivos racionales, etc. Todo esto crea una nueva tipología que Weber dejó simplemente esbozada pero no desarrollada.

Consecuentemente, Weber en lo que se refiere al poder en general y a la legitimidad en particular ha desarrollado una obra llena de contenido, con muchos indicios y pistas para continuar construyendo desde su base teórica y con un enfoque novedoso y original: todo esto me permite clasificarlo como un clásico en este tratamiento temático.

Ha sido mi intención señalar algunos aspectos vinculados a los ejes epistemológicos, metodológicos y temáticos incluidos en la obra de Weber que hacen que el tratamiento de ciertos temas hagan de él una referencia obligada. Discutir del *status* de la ciencia social no puede dejar de lado los cimientos por él creados; su metodología ha dado lugar a una tradición en ciencias sociales que sigue dando sus frutos hoy día; y su conceptualización de la legitimidad no sólo obliga a su lectura, sino que nos ha dado pistas para seguir indagando sobre el alcance global de este concepto. Finalmente, el estudio de las ciencias sociales tiene en la obra de Max Weber un pedestal sobre el cual elevarse para contemplar el universo a estudiar. Tanto es así que la consistencia y fortaleza de su obra ha hecho que se lo considere un verdadero paradigma de la ciencia social en general y de la ciencia política en particular.<sup>17</sup>

### **Resumen del artículo:**

La intención de este trabajo es indagar acerca de la pertinencia de considerar como un clásico de la ciencia social a Max Weber. Para ello el planteo se centrará en los ejes epistemológico, metodológico y temático, exponiendo algunos de los temas tratados por este autor.



## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

### Notas

\* Gustavo de la Vega es Licenciado en Ciencias Políticas (U.C.A.) y Master en Ciencias Sociales (FLACSO).

1. Parsons, Talcott. *La estructura de la acción social*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1968.

2. *From Max Weber: Essays in Sociology*, con introducción de H. H. Gerth y C. Wright Mills, Oxford University Press, 1916.

3. "A pesar de que las descripciones del propio Weber y las de sus discípulos referentes a la burocratización y monopolización del conocimiento esclarecieron en gran medida el aspecto social de la transición de la razón objetiva a la subjetiva [...], el pesimismo de Max Weber acerca de la posibilidad de una comprensión racional y una actuación racional, tal como se expresa en su filosofía [...] constituye en sí mismo un mojón en el camino de la abdicación de la filosofía y la ciencia en cuanto a su aspiración a determinar la meta del hombre." Horkheimer, Max. *Crítica de la razón instrumental*, Editorial Sur, Bs. As., 2ª ed., 1973, p.18.

4. "En *Economía y Sociedad*, la obra de Max Weber más libre de valores y en la que el método de las definiciones formales, clasificaciones y tipologías llega a lo orgiástico, el formalismo se convierte en penetración del contenido." Marcuse, Herbert. *Industrialización y capitalismo en la obra de Max Weber*, en Talcott Parsons et al. *Presencia de Max Weber* Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1971.

5. "La principal característica de la obra total de su vida se moldeó en su polémica con Marx; y de los que recogieron el desafío de Marx, Weber fue quizás el más grande." Zeitlin, Irving. *Ideología y teoría sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1986, p.127.

6. A esta categoría podría pertenecer Val Burris: "Hoy podría decirse igualmente que el núcleo de la literatura marxista contemporánea representa un prolongado diálogo con el fantasma de Weber. [...] Una de las principales tesis que quiero sostener es que, dados los desarrollos teóricos recientes, muchas de las tradicionales críticas weberianas al marxismo así como las tradicionales críticas marxistas a la teoría weberiana han dejado de ser pertinentes". Burris, Val. *La síntesis neomarxista de Marx y Weber sobre las clases*, en *Zona Abierta*, 59/60, 1992, pp. 127-128.

7. Bobbio, Norberto. *Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Editorial Debate, Madrid, 1985, p. 257.

8. Calvino, Italo. *¿Por qué leer los clásicos?*, Tusquets Editores, Barcelona, 1995.

9. Es interesante este punto. El *Arte de la guerra* es leído hoy día principalmente porque fue escrito por Maquiavelo, conocido por haber escrito *El Príncipe*.

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

10. Alexander, Jeffrey C. *La centralidad de los clásicos*, en. Anthony Giddens, et. al. *La teoría social, hoy*, Editorial Patria-Alianza Editorial, México, 1991.

11. Mill, John Stuart. *Sistema de lógica inductiva y deductiva*, Daniel Jorro (Ed), Madrid, 1917. El capítulo en cuestión es el denominado Libro VI, titulado *Lógica de las ciencias morales*.

12. *idem.* p. 3.

13. *idem.* pp. 851 y 853.

14. "La primera regla, y la de carácter más fundamental, es la de considerar a los hechos sociales como cosas". Durkheim, Emile. *Las reglas del método sociológico y otros escritos sobre filosofía de las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

15. El libro en cuestión ha sido traducido al inglés como *Investigations into the method of the social sciences*. Menger, Carl. Libertarian Press, EUA 1996.

16. En la tradición alemana este incidente es conocido como la "Methondstreit", disputa del método.

17. Weber, Max. *Economía y sociedad*, F.C.E., México, 1984, p. 5.

18. *idem.* p. 12.

19. Marianne Weber nos recuerda en la biografía de su esposo que "Weber denomina "tipos ideales" a estos conceptos generales empleados en toda historia; un termino que ya utilizaba Georg Jellinek en su teoría general del Estado en el mismo sentido que Weber tras él." Weber, Marianne. *Max Weber: una biografía*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1995, p.478.

Si bien coincidimos en el hecho de la primacía temporal de Jellinek en el uso de "tipos", no estamos de acuerdo en que ambos autores lo utilicen con el mismo sentido.

20. Weber, Max. *La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social*, en *Ensayos de metodología sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1982, p.53.

21. "La maduración de la ciencia implica, por tanto, la superación del tipo ideal, en cuanto se lo piensa como válido empíricamente o como concepto de género" ... "Más todavía: existen ciencias a las que les es propia una eterna juventud; entre estas se cuentan todas las disciplinas históricas, esto es, todas aquellas a las cuales el flujo en eterno progreso de la cultura plantea problemas siempre nuevos. Pertenece a la esencia de su tarea superar todas las construcciones típico ideales, pero también construir, inevitablemente, otras nuevas. de continuo se repiten los intentos de establecer el "auténtico", el "verdadero" sentido de los conceptos históricos, pero nunca se consuman." *idem.* pp. 93 y 94.

22. *idem.* p. 88.

23. Como orientación, podemos sugerir la comparación de los tipos de ac-

## ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

ción social racional incluidas en su artículo metodológico de 1913 y la versión final de *Economía...*

24. "Muy raras veces la acción, especialmente la social, está exclusivamente orientada por uno u otro de estos tipos. Tampoco estas formas de orientación pueden considerarse en modo alguno como un clasificación exhaustiva, sino como puros tipos conceptuales, contruidos par fines de la investigación sociológica, respecto a los cuales la acción real se aproxima más o menos o, lo que es mas frecuente, de cuya mezcla se compone. Sólo los resultados que con ellos se obtengan pueden darnos la medida de su conveniencia". Weber, Max. *Economía...* p. 21.

25. Un buen texto para entender la diferencia entre la explicación (propio de las ciencias duras) y la comprensión (atribuido a las ciencias blandas) lo constituye *Explicación y comprensión*, Georg Henrik von Wright, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

26. Probablemente deba reconocerse en Schleiermacher al antecedente más relevante. Obviamente, las fuentes de la tradición hermenéutica son más vastas y remotas; no obstante, este autor es una referencia obligada en la Alemania del 1800.

27. Weber, Max. *Economía...*, p. 6

28. *idem*. p. 7.

29. No obstante, debo insistir que el tipo ideal es algo más que un modelo de explicación.

30. "El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido." *idem*. p. 43.

31. En algún sentido la estabilidad de un orden social esta garantizada por una ecuación según la cual "la estabilidad del orden político = coacción + legitimidad"

32. No puedo dejar de señalar el interesante paralelo que podríamos trazar entre el concepto de pretensión de legitimidad en Weber y la función de la ideología en Marx.

33. Weber, Max. *Economía...*, p. 170. (el subrayado es nuestro)

34. El fundamento de esta simplificación descansa en que solamente quiero señalar su carácter hipotético.

35. Weber muere en 1920.

36. Weber, Max. *Economía...*, p. 29.

37. "Lo que hasta aquí se ha pretendido exponer es el estado actual de la cuestión en la disciplina (la ciencia política), describiendo y explicando el desarrollo histórico y contextual que la ha llevado a estar orientada por dos dife-

### ¿POR QUÉ CONSIDERAR A MAX WEBER UN CLÁSICO?

rentes paradigmas - que se sustentan filosóficamente en muy distintas tradiciones de investigación-: el conductista y el comparatista o weberiano, permanentemente reactualizados por el debate teórico en curso." Pinto, Julio. *La ciencia política*, en *Introducción a la Ciencia Política*. Pinto, Julio (compilador), Eudeba, Buenos Aires, 1999, p. 104.

## **El cristianismo durante la Revolución Francesa**

por Florencio Hubeñak

“Cristianismo y revolución. Cinco lecciones de historia de la Revolución Francesa”, de Jean De Viguerie.  
Rialp, Madrid, 1991. 319 págs.

Esta obra forma parte del conjunto de libros “revisionistas” que se escribieron con motivo del aniversario de la Revolución Francesa, resaltando distintos aspectos olvidados en el predominio casi absoluto de una bibliografía excesivamente “iluminista” y “neo-marxista”.

En este estudio –cuya versión original francesa es de 1986– Jean de Viguerie publica cinco lecciones que expusiera ante los alumnos de la Universidad de Angers, todas ellas vinculadas a nuestro tema preferido: las relaciones entre política y religión.

Cabe recordar –y ello es sintomático– que gran parte de la bibliografía empleada son obras documentadas –y casi olvidadas– del siglo pasado que se refieren a aspectos “presuntamente ocultados” de la violenta campaña antirreligiosa de los “revolucionarios”.

El autor comienza analizando el estado de la Iglesia en Francia durante los últimos años del “tan vilipendiado” antiguo Régimen, con especial referencia a su relación con el Estado. Del resumen que realiza Viguerie nos parecen de gran actualidad párrafos como éstos: “La religión y la Iglesia están expuestas a los repetidos ataques de los filósofos, dueños de la opinión pública... La realidad es que, para muchos franceses, en 1789 la Iglesia y la religión son la Iglesia y la religión que presentan los filósofos. También es verdad que en la ofensiva filosófica se encuentra el origen de la descristianización. Pero no es esa su principal consecuencia, sino la desacralización de la religión, haciéndola aparecer como inhumana o ridícula, y matar el respeto secular de que se había hecho acreedora” (p. 52).

En la segunda lección se trata de la nueva Iglesia (1789-1792) analizando el ataque contra el estamento del clero, la confiscación de sus

bienes y la constitución civil del clero, que marca el comienzo de las persecuciones. Viguerie resalta que "se venden tierras y también las construcciones de los monasterios. La Francia monástica se vende entera. Es importante hacer resaltar este hecho. En Francia existían miles de abadías y prioratos. Muchos de ellos monumentos venerables, como Cluny, Fontevraud, Jumièges, maravillas de la arquitectura. La piedad cristiana había acumulado en ellos durante siglos auténticos tesoros, libros y manuscritos, ricos ornamentos y valiosos vasos sagrados, cuadros, esculturas, tallas y rejas. En unos pocos años todo aquel inmenso patrimonio desaparece, se dispersa, vendido en almonedas. Los edificios quedan literalmente destrozados, despedazados. Se liquida todo..." (p. 76).

Luego el autor se refiere a la "gran persecución" o las matanzas de setiembre que culminan con la instalación del culto "racionalista"-robosperriano al Ser Supremo. En medio la insurrección de la Vendée.

En la cuarta lección se habla de la calma momentánea y de la segunda persecución (entre julio de 1794 y noviembre de 1799) que culmina con la firma del Concordato.

El último capítulo es una especie de balance que realiza el autor del resultado de su análisis sobre las persecuciones de la Revolución Francesa. Baste rescatar: "cuando se estudian las reacciones de los franceses a la política religiosa de la Revolución, gran parte de los historiadores se limitan a recordar las proezas de la Iglesia clandestina y la patente indiferencia ante los cultos nuevos. Y se quedan ahí. Según su versión, podríamos deducir que la persecución había sido un fracaso. Y tal perspectiva es falsa. Es necesario cambiar el punto de vista. Hay que considerar los hechos en su conjunto -no sólo los de la resistencia-, hay que estudiar las consecuencias. Y tenemos que admitirlo: la des-cristianización fue un triunfo de la Revolución" (p. 302/3). ¡Es importante que no lo olvidemos!

La obra concluye con un apéndice que transcribe la Constitución Civil del Clero del 12 de julio de 1790, útil documento que completa el interesante estudio del autor y permite adquirir una visión clara y honestamente documentada de una realidad escasamente conocida.

### **¿Es la utopía parte del imaginario colectivo?**

"Il mondo delle passioni nell'immaginario utópico", de Bruna Consarelli y Nicola Di Penta.  
Giuffré, Milano, 1997. 405 págs.

La destacada editorial milanesa A. Giuffré ha publicado las actas de las Jornadas de estudio sobre la utopía organizadas por la Facultad de Ciencias Políticas de la Università di Macerata en mayo de 1995. El resultado es este volumen de más de cuatrocientas páginas.

Estas Jornadas fueron organizadas por la AISU (Asociación Internacional para los Estudios sobre la Utopía) conjuntamente con la Universidad de Macerata, representada por los profesores Bruna Consarelli y Nicola Di Penta, editores de estas actas.

En ellas se trataron de manera relacionada dos temas de gran interés y actualidad, cuya vinculación es obvia, pero no siempre resaltada: la utopía y el "imaginario", entendido éste en el "mundo de las pasiones" y no de "las ideas".

En la primera parte -referida a Utopía e Historia- se presentaron dieciocho trabajos, subdivididos en filosofía, política, literatura, espiritualidad, música y teatro en su relación con el tema central.

Como nos resulta imposible, por razones de espacio, mencionar todos, sólo resaltaremos aquellos que nos parecieron de mayor interés para nuestros lectores: *Poder y pasión: los emperadores en una Academia del tardío Seiscientos* (María Conforti); *La utopía y la dinámica de las pasiones: del "Libertinaje" a las "Luces"* (Bruna Consarelli); *La utopía de la "ciudad" sin pasiones* (Ida Cappelletto); *Un pueblo infeliz no tiene patria. Política de la felicidad en el Setecientos* (Luca Scuccimarra); *París en el siglo veinte. Una distopía verneana* (Ion Hobana); *Utopía y conflictividad en Jorge Luis Borges* (Graciela Ricci); *Rosa de Lima y el "jardín místico" del Nuevo Mundo* (Francesca Cantù); y *Utopía, diversiones y encantamiento en el Versalles de Luis XIV* (Alberto Ausoni).

En la segunda parte se agruparon las once ponencias sobre Utopía y Contemporaneidad; entre las que destacamos: *El tridente utópico de la Revolución Francesa* (Valerio Selan) y *El redescubrimiento de la polis como utopía comunicativa* (Gianfranco Bucich).

Nicola Di Penta agregó una "bibliografía informatizada de la uto-

pía” que puede resultar de interés para una tarea de investigación “explorativa”.

Queda por señalar, más allá del interés del contenido que surge de la lectura previa, que la publicación agrega una serie de curiosas ilustraciones.

A manera de reflexión señalemos que nos sorprende la ausencia de participación de los investigadores del “Centro de estudios sobre Utopía” de la Universidad de Lecce -cuyas numerosas publicaciones venimos reseñando en repetidas oportunidades y variadas publicaciones-, como de estudiosos extranjeros.

### **¿Nace la Europa moderna a partir del protestantismo?**

“La formazione dell’Europa moderna”, de Gerhard Ritter.  
Laterza, Bari, 1997. 630 págs.

Gerhard Ritter es un veterano profesor en la universidad alemana, donde inició la docencia en 1924, quien debió soportar la prisión en las cárceles del Tercer Reich, acusado de oposición al régimen; escribió varios libros mundialmente reconocidos antes de su fallecimiento, ocurrido en 1967. Entre ellos destacamos, además del que aquí reseñamos, *El rostro demoníaco del poder* y *Los militares y la política en la Alemania moderna*.

En *La formación de la Europa moderna*, Ritter estudia cuidadosa y metódicamente las raíces de la Europa del siglo XVI como base del nacimiento del Estado moderno, que -en su opinión- se vincula con el encuentro entre la religión católica y la iglesia reformada.

Por sus páginas desfilan figuras de la talla de Carlos V, Lutero, Enrique VIII, Calvino, Felipe II, Isabel I y Enrique IV de Francia, analizados en el contexto político-religioso de su época y que merecen interpretaciones de singular profundidad vinculadas a la desaparición de una época histórica y al surgimiento de otra.

De manera sintética podemos afirmar que el libro -escrito en 1950- abarca todo el período de las “guerras de religión”, desde sus raíces religiosas hasta la llamada “Contrarreforma” o desde 1494 a 1618. Pero



esta afirmación poco dice del contenido, de la seriedad investigativa del autor y de la profundidad -típicamente germana- de las apreciaciones que realiza y fundamenta.

Una detallada bibliografía resalta la importancia de este estudio, al que se nos facilita el acceso gracias a su traducción al italiano.

Un libro que, pese al tiempo transcurrido desde su redacción, conserva el interés propio de las obras atemporales de los historiadores de renombre.

### **Es viable la democracia representativa?**

"La democrazia diretta", de Giuseppe Schiavone.  
Dedalo, Bari, 1997. 361 págs.

Schiavone es miembro del Centro de investigaciones sobre la utopía de la Universidad de Lecce, habiendo publicado ya otras obras como *Winstanley. Il Profeta della Rivoluzione inglese* -reseñado en esta misma revista- y la versión inglesa de la célebre *Reppublica di Oceana* de Harrington, también en esta editorial.

En este caso se trata de la recopilación de los ensayos presentados en el Congreso de Lecce de 1995 destinados a analizar -con mentalidad utópica- el fenómeno de la "democracia"; motivó de cantidad de publicaciones que van aumentando año a año.

El autor-editor -avalado por su perspectiva utópica- considera que la democracia actual -representativa- es imperfecta y el "poder popular" se reduce a una manifestación "quinquenal" (el sufragio); circunstancia que aprovechan políticos profesionales y grupos de poder para reemplazarle "de hecho". Por ello rescata la democracia directa.

Silvio Cataldi y Giovanna Daverio Rocchi analizan cómo la "democracia directa" se realizó efectivamente en la Atenas antigua, mientras que Benedetto Vetere lo hace en las menos conocidas comunas medievales, específicamente en los siglos XIII y XIV. Muchas de sus apreciaciones "democráticas" nos parecen discutibles o al menos necesitan precisiones detalladas que eviten un anacronismo.

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Los autores del Congreso sostienen que esta "democracia directa" apareció latente en las revoluciones inglesa, francesa y rusa (los soviéticos).

Tal el análisis de María Alberta Sardi sobre el "modelo corso" de Rousseau, donde rescatamos la raíz investigada más allá de la opinión harto conocida del "filósofo" sobre el tema y que no favorece precisamente la tesis de esta compilación.

Adriana Corrado estudia la "utopía de la democracia directa" en el inglés William Goodwin y Roberto Massari incursiona en los "principios de autogestión" del Ochocientos, que incluyen a Owen, a Proudhon y a Marx.

El autor yugoslavo Branko Tzaratan estudia la experiencia de su patria en este siglo, difundida como un modelo ideal de "autogestión", mientras que Andrea Catone señala las falencias cometidas por la sociedad socialista en su intento de socialización.

En la segunda parte -meollo del tema- Schiavone rescata los aportes y límites de la "democracia representativa", bucnado en sus raíces; Ronald Creagh menciona sus "infortunios" modernos y René Schérer habla de las "ilusiones" democráticas, partiendo de Rousseau y llegando al anarquismo.

En la tercera parte Arrigo Colombo rescata los "principios del autogobierno político" como utopía realizable y Cósimo Quarta desarrolla el paso de un pequeño estado a una cosmopolis democrática con un perfil anti-globalizador y anti-tecnocrático (¿utópico?).

El aspecto económico-es tratado ampliamente por Bruno Jossa y por Ferruccio Marzano.

El libro -en suma- retoma la vieja disyuntiva que ya planteara Rousseau sobre las posibilidades de una democracia directa.

Los autores presentan una meritoria contribución a repensar la "polis" y las demás manifestaciones de "democracia directa", con sus grandezas y sus miserias, como aporte de nuevas respuestas y caminos al debate democrático de nuestro tiempo.

En ese contexto -y desde una perspectiva utópica que el autor no niega, aunque no coincida en su sentido- es como debe leerse este trabajo colectivo.

### **Imperios, ¿idea imperial o imperialismos?**

“Señores de todo el mundo”, de Anthony Pagden.  
Península, Barcelona, 1997. 311 págs.

El autor -destacado profesor de la Universidad de Cambridge y director del King's College- es conocido por nuestros lectores gracias a sus múltiples colaboraciones en el suplemento *Ideas e imágenes* de *La Nueva Provincia*, más que por sus libros, traducidos en los últimos años al castellano.

El texto que hoy nos ocupa es uno de ellos y forma parte de la temática de interés del Pagden: los imperios y los imperialismos.

La obra, más que un análisis histórico de la formación, desarrollo y decadencia de los grandes imperios modernos (la “expansión de Europa”) -español, francés e inglés- efectúa un interesante estudio de la “ideología imperial” (no “imperialista”) como parte de la teoría política europea de la Modernidad.

Permítasenos señalar que la estructura de la obra coincide con nuestra estructuración de una Modernidad -como parte de la Cristiandad- caracterizada por las hegemonías española (siglo XVI) y francesa (siglo XVII) y cortada por la ideología del “Siglo de las Luces” y la hegemonía inglesa (siglo XIX).

Al autor le interesa fundamentalmente estudiar la “idea de imperio” en el mundo moderno -los “señores del mundo”- y vinculándola con sus raíces romanas, verificar sus frutos y su descrédito que, en el “Siglo de las Luces” lleva a reemplazarla por el ideal “cosmopolita” que enuncia Kant en su *Paz perpetua* y que ha reflatado recientemente con gran auge. Pagden observa que entonces “los antiguos lenguajes providencialistas del imperialismo se habían transformado en una pretensión de racionalismo ilustrado formulada en unos lenguajes en torno a cuyos orígenes y desarrollo se centra el presente libro” (p. 22).

El autor, como historiador serio, rastrea el legado de Roma -idea que analizáramos en parte en nuestro reciente *Roma. El mito político*, al igual que aspectos de su no menos importante “*Monarchia universalis*”-. En ambos capítulos nos proporciona importantes aportes sintéticos de la “idea de imperio” en Roma y la Cristiandad (incluyendo la llamada neo-escolástica española), que merecen ser releídos y son base indispensable para sus consideraciones posteriores, ya que un historiador -pese las modas- debe remitirse al pasado.

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Para Pagden el "imperio" se "re-descubre" con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la competencia por su conquista, que es la base de sus análisis posteriores sobre expansión y beneficios, sin que ello implique un determinismo economicista.

El autor culmina su obra afirmando que "de todas las antiguas colonias europeas de América, únicamente los Estados Unidos concibieron para sí una función de ámbito mundial que, aun permaneciendo firmemente anclada en el espíritu de una sociedad comercial y democrática, en ocasiones guardaba un marcado parecido con una versión secularizada de la *civitas* que había animado las ideologías del antiguo imperio romano" (p. 252).

Una útil selección bibliográfica acentúa la importancia de este estudio sumamente completo sobre un tema que -con la globalización- tiene mayor significación de la que pudiera parecernos.

### **Carl Schmitt sigue vivo**

"El nomos y lo político. La filosofía política de Carl Schmitt", de Montserrat Herrero López.  
EUNSA. Pamplona, 1997. 547 págs.

En los últimos años estamos asistiendo, especialmente en España, a una revitalización de la persona y el pensamiento del jurista alemán Carl Schmitt (fallecido en 1985), pese a su discutida vinculación al nacional-socialismo alemán. En un número anterior hemos reseñado *Estudios sobre Carl Schmitt* coordinados por nuestro conocido colega y amigo Dalmacio Negro Pavón que le considera "una de las personalidades más relevantes y más controvertidas de la Ciencia Política alemana y europea" y anteriormente la excelente obra de Michelle Nicoletti, *Trascendenza e potere. La teologia politica di Carl Schmitt* (Morceliana, 1990).

En este caso se trata de un pormenorizado estudio emprendido por la doctora en filosofía e investigadora Montserrat Herrero López, profesora en la Universidad de Navarra especializada en centros de Alemania y los Estados Unidos de América.

En la primera parte del libro -con muy buen criterio metodológico-

la autora analiza la vida, formación y labor intelectual de su investigado, para analizar luego, a través de cuatro capítulos, los temas claves del pensamiento schmitteano.

Como es sabido a Schmitt se deben aportes básicos como el decisionismo político, la distinción amigo-enemigo, el nomos de la tierra, la oposición tierra-mar, la revisión de la soberanía, sus distinciones sobre la dictadura y la restauración de una "teología política" que no es de "izquierdas". Precisamente "espacio y nomos" ocuparán la primera parte del estudio de Herrero López, "el nomos fundador del derecho" nos mostrará al "geopolítico" maduro convertido en jurista y básicamente "constitucionalista".

En el tercer capítulo la autora analizará el concepto de lo político", para concluir su libro con la "teología política" que, basada en su profunda convicción cristiana, subyace en la estructuración de toda su obra.

Montserrat Herrero López concluye afirmando que "Carl Schmitt ha perseguido de una forma sin apenas parangón en la historia del pensamiento occidental descubrir la esencia de lo político, qué es lo específicamente político. Ese es su objetivo principal. En esa persecución y para poder alcanzar su meta, ha tenido que precisar un conjunto de conceptos y elementos metódicos fundamentales que constituyen en su entrelazamiento, y sin que el mismo se de cuenta suficientemente, toda una filosofía política" (p. 511).

Indudablemente estamos frente al trabajo más completo que se ha desarrollado en nuestra lengua sobre este pensador alemán y ante una obra erudita, clara y completa, de lectura y consulta indispensable, para el conocimiento del autor y de sus ideas.

### **El milenio que viene**

"Presagios del milenio", de Harold Bloom.  
Anagrama, Barcelona, 1997. 230 págs.

Los medios masivos de comunicación -y la gente- estuvieron pendientes del año 2000, provocando un fenómeno de masas que se acrecienta aceleradamente. Este acontecimiento provocó -entre otros- el interés del conocido profesor de Humanidades de las Uni-

versidades de Yale y Nueva York, que ya anteriormente -en varias oportunidades- generara reacciones en el mundo de la cultura con otros libros provocadores sobre la educación y la religión norteamericanas. Para él "nuestra religión estadounidense, ya sea autóctona, católica romana o protestante tradicionalista, es más una amalgama gnóstica que un cristianismo doctrinal e histórico de tipo europeo..." (p. 36).

Aprovechando sus incursiones en el gnosticismo, la cabalá y el sufismo -junto a maestros indiscutidos como Couliano, Sxcholem o Corbin- el autor se considera -y lo es- capacitado para interrogarse en este clima de "New Age" sobre las razones del cada vez mayor interés en los ángeles (que de repente aparecen por todas partes en esculturas y cuadros), los sueños proféticos (de raíz freudiana) y la reencarnación (hinduista), pero lo hace -como era esperable en él- desde una "heterodoxia" sumamente personal integrada con el resurgimiento gnóstico que nos invade. Así sostiene, por ejemplo, que "doctrinas como la de la existencia del Demonio y otros ángeles caídos y la de la resurrección de la carne, además de todo el mundo de la angelología, parecen ser asimilaciones judías, cristianas y, finalmente, musulmanas de la espiritualidad irania de Zoroastro" (p. 35).

Por otra parte no duda que "la religión profética se convierte en apocalíptica cuando falla la profecía, y la religión apocalíptica se convierte en gnosticismo cuando falla el apocalipsis, como, por fortuna, ha ocurrido siempre y esperamos que vuelva a ocurrir" (ídem).

Bloom -con acertado criterio- afirma que los "presagios milenaristas" se aprecian con mayor intensidad en los Estados Unidos, cuyas "sectas" o "religiones" predominantes (mormones, testigos de Jehová, etc.) y en crecimiento son altamente escatológicas, como lo demostrara en su estudio dedicado a ese tema.

Resulta de interés su irónica apreciación que "la imaginación popular ha logrado pocos triunfos tan asombrosos como la total transformación de los querubines del Génesis, temibles seres que bloquean el paso de vuelta al Edén, en los angelones de la pintura occidental" (p. 60).

Coincidimos con Bloom que los fenómenos que estudia en este libro "ángeles, sueños proféticos, "experiencias de una muerte casi cierta", los temores del milenio, las ansias apocalípticas- no se nos manifiestan en la actualidad como tendencias ortodoxas, sino gnósticas,

aunque generalmente en forma devaluada, no sólo popularizada, sino también comercializada" (p. 128).

Aunque nos parece altamente exagerada la opinión del colega de Yale, Bentley Layton, que "es una de esas magníficas obras de interpretación y síntesis religiosa que aparecen una sola vez cada generación" se trata de un libro interesante -de orientación básicamente gnóstica- para introducirse en este enrarecido clima de un extraño "renacimiento religioso" en vísperas de los comienzos del Tercer Milenio.

### **Rescatando los mitos y símbolos en la política.**

"La política: dai simboli alle esperienze", de Eric Voegelin.  
A. Giuffré, Milano, 1993. 184 págs.

Eric Voegelin es un destacado pensador de la filosofía política contemporánea, relativamente poco conocido en nuestro medio, orientado hacia la "teología política" y la gnosis política, cuyos estudios permiten efectuar sugerentes interpretaciones, mucho más profundas y diferentes de las tradicionalmente repetidas. Todo ello justifica su difusión en nuestro medio.

El citado autor nació en Colonia en 1901, inició su carrera docente en Derecho Comparado en la Universidad de Viena, donde fue asistente de Hans Kelsen, aunque se nota en él la influencia de Carl Schmitt.

En 1938, movido por los disturbios centroeuropeos previos a la guerra y especialmente la ocupación alemana (el Anschluss) como la mayoría de los intelectuales de su generación, emigró -en este caso a los Estados Unidos de América-. Bien recibido, como la mayoría de sus coetáneos, enseñó en las Universidades de Harvard, Bennington, Alabama y Louisiana y como muchos de ellos, terminada la guerra, retornó a Europa, pasando a ocupar la cátedra de Max Weber y a dirigir, desde 1958, el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Munich. En 1969 fue convocado como *distinguished scholar* de la Hoover Institution on War, Revolution and Peace y profesor emérito de la Uni-

versidad de Stanford, donde continuó su importante tarea docente y de investigación -especialmente su *Order and History*- hasta 1985, año de su muerte.

Fruto de sus estudios son más de una docena de libros y cantidad de artículos especializados. Entre los primeros hemos rescatado -por su fácil obtención- la obra básica de síntesis de su pensamiento, *La nueva ciencia política* (cuyo original es de 1952, basado en unos cursos dictados en la Universidad de Chicado; hay edición española de la Rialp, Madrid, 1968), *Il mito del mondo nuovo. Saggi sui movimenti rivoluzionari del nostro tempo* (original de 1960, editado por Rusconi, Milano), *Anamnesis. Teoria della storia e della politica* (original de 1966, editado por Giuffré, Milano, 1993) y fundamentalmente varios volúmenes titulados *Order and History* (por ej.: *La filosofia politica di Platone. Bologna*, editado por Il Mulino, 1986) que señalan los temas y enfoques fundamentales de su preocupación académica.

El libro que nos ocupa reúne dos trabajos del autor. El primero, un importante estudio sobre las religiones políticas escrito en 1938, basado en las fuentes, donde Voegelin compara aspectos de la reforma de Akhnatón, la "Ecclesia" medieval y el Leviatán, acentuando la importancia del tema religioso -que marcara a toda su generación- como el sustrato del "simbolismo", que le es tan grato.

El segundo conforma las *Reflexiones autobiográficas*, que escribiera en 1973, como una "especie de repaso" de su vida, su formación y su producción intelectual que es a la vez una síntesis; de lectura indispensable para entender su pensamiento político-religioso.

Como escribiéramos en otra ocasión el autor es indudablemente uno de los grandes estudiosos de la temática simbólica y mítica en el mundo político y sus enfoques merecen ser conocidos y profundizados.



## De la vida del "padre" de los filósofos.

"Voltaire", de Pierre Lepape.  
Emecé Editores, Buenos Aires., 1998. 336 págs.

Decía un prestigioso escritor francés del Siglo de las Luces que "la opinión gobierna a Francia y los filósofos a la opinión". Podríamos agregar que Francois Marie Arouet -más conocido como Voltaire- gobernó a esos "filósofos" dieciochescos.

En este caso no nos encontramos ante una erudita biografía del pensador francés, ni mucho menos ante un análisis de su discutido pensamiento, sino, simplemente, ante un ameno relato de su vida que no desmerece su seriedad, como confirma la cantidad de notas.

El trabajo se debe a un crítico literario -y no a un historiador ni a un filósofo- que durante varias décadas leyera y comentara muchos autores del hoy repopularizado Siglo Iluminista e inclusive dedicara otra biografía al menos estudiado Denis Diderot, el co-autor del prólogo de la *Enciclopedia*.

Voltaire prácticamente abrió el camino de un nuevo modelo de intelectual -autodenominado "filósofo"- que poco tenía que ver con los seguidores de Platón o Aristóteles, pero mucho con la sociedad de su época, especialmente los "salones", donde se acunó la "Revolución".

La importancia que tuvo en vida se perpetúa tras su muerte, dando origen a un "mito Voltaire". Bien describe el autor "Voltaire ha muerto, pero libra post-mortem una postrera batalla emblemática, de las que se librarán durante dos siglos, por odio o por amor a lo que representa" (p. 303)... "se combate en torno a las reliquias, como si fuera un santo medieval... Finalmente, el esqueleto, en su integridad, es declarado bien nacional, exhumado y transportado con gran pompa a París, el 11 de julio de 1791. Unos días antes, Luis XVI, detenido en Varennes, ha entrado por la misma puerta. Quinientos mil parisinos asisten a las ceremonias, a los festejos y a la inhumación en la cripta de la iglesia Sainte-Geneviève, concluida en 1790 y convertida en Panthéon. Voltaire está todavía allí, junto a Jean-Jacques Rousseau, pese a una leyenda según la que ambos hermanos enemigos habrían sido exhumados clandestinamente por los ultramonárquicos en mayo de 1814 y sus restos arrojados a un solar. La pasión sagrada no se ha extinguido, inventa novelas" (p. 304).

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCION FRANCESA

Una interesante y bien seleccionada bibliografía facilita futuros estudios sobre este controvertido personaje que no vacila en enfrentarse con todo el mundo (especialmente el clero) como inclinarse ante el poder (especialmente cierta nobleza y las mujeres) mientras "destila" ironía con su peligrosa pluma contra todo el mundo.

Héroe trágico o contradictorio y cómico, Voltaire encierra todos los matices del "hombre de las luces" y como tal merece ser estudiado; más allá de la aventura permanente de su vida, que facilita el interés en su biografía.

### Otra vez la utopía

"L'utopia. Rifondazione di un'idea e di una storia", de Arrigo Colombo. Dedalo, Bari, 1997. 445 págs.

El proyecto de construir una sociedad ideal, perfecta, es tan antiguo como la humanidad y trasciende largamente la prédica religiosa para tratar de reaparecer en el campo racionalista. No es éste el lugar para recordar que desde Platón, a través de Tomás Moro y por medio de los socialistas "utópicos", hemos vivido "históricamente" muchos proyectos de utopías y algunos intentos de realizarlas (aún por la fuerza).

Nuestro autor ya varias veces citado -Arrigo Colombo- a través de sus colaboradores del Instituto de estudios utópicos de la Universidad de Lecce ha seguido pormenorizadamente esta trayectoria en diferentes autores y momentos, a partir de su originario -y reeditado- *Utopia e distopia*, oportunamente reseñado por nosotros.

En este caso nos encontramos ante un nuevo ensayo del autor, quien a manera de un descanso en la ardua recorrida, intenta "ordenar" la temática y actualizar sus "reflexiones" sobre la misma, tratando de revitalizar su actualidad y posibilidad de concreción.

Colombo empieza su libro con una aserción categórica: "La utopía es el gran tema de nuestro tiempo"; y a partir de allí replantea su preocupación "filosófica" por el sentido del término, su vinculación con la justicia y la fraternidad. Tampoco está ausente el concepto de

“distopia” que analizara cuidadosamente e impusiera en su obra anteriormente citada.

El autor divide su libro en dos partes, una histórica y otra funcional.

En la primera habla de la “nueva fundación” de la historia de la utopía; y en ella efectúa un detallado y erudito repaso de la continuidad de la idea utópica a través del tiempo, desde el mito a la historia, desde lo “edénico-áureo” a lo “escatológico”. Nos parece que merece una referencia especial su análisis milenarista y de los movimientos religiosos de salvación, como continuidad medieval del utopismo, mediante un análisis del cristianismo bajo esta óptica. Creemos que en su preocupación por la “heterodoxia” omite el importante aporte del movimiento monástico señalado por otros autores.

En su enfoque utópico -como vimos en otros de los trabajos de Lecce- y que compartimos, el “evento revolucionario” es parte de la “gran corriente” utópica.

Por otra parte dedica un capítulo separado a la “utopía literaria” como si ésta no fuera parte de esa “gran corriente”, permanentemente conectada, al menos, mediante cauces subterráneos.

En la segunda parte -que estimamos es el objeto del autor- Colombo estudia la “nueva fundación” de la idea y el proyecto.

En primer lugar analiza las ideas “iluministas” de libertad, igualdad y solidaridad (¿antes llamada fraternidad?) en su expresión actual (Rawls incluido) como bases de una sociedad justa. Ello no obsta a que dedique un capítulo a la “sociedad fraterna” basada en el amor -donde se nota un perfil “anarquista”, que parece subyacer en el autor y en algunos de sus colegas- que conlleva a la anhelada felicidad... en esta tierra.

Colombo expone su proyecto empleando a la historia como constructora de la utopía y a la utopía como ciencia para rescatar la Modernidad que el autor -como filósofo- considera necesaria de rescatar y superar (no por el post-modernismo).

En suma un enfoque serio, madurado... pero utópico por intentar recrear una sociedad humana justa y fraterna.

### ¿Contra la tecnocracia?

“Los bastardos de Voltaire. La dictadura de la razón en Occidente”,  
de John Ralston Saul.

Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998. 574 págs.

Pese a la sugerencia del título no se trata de otro libro sobre Voltaire, sino de un ensayo del novelista -e historiador- canadiense John Ralston Saul -autor de *La muerte de un general-* y poderoso empresario del mundo petrolero, quien más allá de sus colaboraciones en diarios importantes de Europa y América del Norte, se lanza aquí a realizar una serie de reflexiones histórico-políticas en casi seiscientas páginas.

Curiosamente la tesis de *Los bastardos de Voltaire* consiste en que una serie de “intelectuales” y “poderosos” se han hecho con el poder y lo administran “esotéricamente” de acuerdo a su gusto e intereses particulares y grupales, bajo la máscara de un racionalismo indiscutido e indiscutible. En síntesis estos “bastardos de Voltaire” ejercen una “dictadura de la razón”.

Pero ¿quiénes son -para el autor- estos “bastardos”? El mismo enumera ministros, profesores, empresarios, planificadores, economistas, tecnócratas... en suma los verdaderos factores de poder del mundo de hoy. Y agrega, ellos tienen el mismo discurso en Bruselas, Washington, Ottawa, París, Yakarta, Madrid o Buenos Aires, circulan los mismos hombres con los mismos trajes, se intercambian los mismos informes, se reiteran los mismos razonamientos y se obtienen los mismos resultados.

La síntesis del mensaje de Ralston Saul es que “el sistema no funciona” y produce una deshumanización cada vez mayor. El autor insiste en su posición cuando, ante la crisis que dibuja, escribe: “La esperanza subsiste precisamente en esa lenta y lúcida indagación del humanista. Pero primero debe dejar de creer que los logros de los últimos siglos son el resultado de los métodos racionales, la estructura y el interés egoísta, mientras que los fracasos y la violencia son fruto de la humanidad y la sensibilidad. A pesar de la retórica que domina nuestra civilización, lo contrario es cierto” (p. 552).

De la atenta lectura de estas largas reflexiones -matizadas con datos

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

históricos y detalles contemporáneos- cada uno podrá sacar sus propias conclusiones, reflejo de un humanista desencantado del "mundo del poder" que ha tenido oportunidad de conocer en profundidad.

### **¿El mundo sigue progresando?**

"Tramonti di un mito. L'idea di progresso fra Ottocento e Novecento", de Gennaro Sasso.  
Il Mulino, Bologna, 1992. 222 págs.

El libro que nos ocupa consiste en un sugerente ensayo sobre el tema del progreso y su decadencia en el período comprendido entre el siglo XVIII y nuestra época.

Su autor, Gennaro Sasso, aclara en el prólogo de este trabajo que el mismo es una ampliación del análisis del vocablo "progreso" que había preparado para la *Enciclopedia del*

*Novecento* (Roma, 1981), al haber descubierto al concluirlo que el texto resultaba sumamente seco e incompleto. Este hecho le llevó a analizar cuidadosamente el desarrollo de la idea de progreso y su decadencia.

También nos advierte en la introducción sobre las dificultades de aprehensión que implica el estudio de la muerte de una idea que debe ser rastreada cuidadosamente en los textos y aún en los más recónditos repliegues del alma. Se trata, en este caso, de un cuidado estudio de la actualísima "historia de las mentalidades" y referida un tema de especial interés para comprender el mundo actual y la crisis de la Modernidad.

Curiosamente la obra se inicia con la decadencia de la idea y va retrocediendo hasta las raíces del progreso, en pleno siglo XVIII. La historia de esta idea ya fue cuidadosamente estudiada no ha mucho por Nisbet, pero el trabajo de Sasso resulta más filosófico, y en algunos casos, bastante denso para su lectura, especialmente cuando ingresa en la "post-modernidad" o estudia autores alemanes que nos resultan poco conocidos.

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

El texto comienza con la "decadencia de Occidente" por causa de la primera guerra mundial y el primer autor analizado es, lógicamente, Oswald Spengler, cuyos ciclos recurrentes -según Sasso- ya fueron preanunciados por Bachoffen y por el antropólogo Leo Frobenius en su entonces célebre -y hoy casi olvidada- *La cultura como ser viviente* (hay edición castellana agotadísima). Nuestro autor señala que pocos libros suscitaron en la historia tanto escándalo, más tratándose de un diletante que logró conquistar muchos y selectos ambientes académicos.

Sasso rescata algunos autores que -casi contemporáneamente con Spengler- se preocuparon de la misma temática -"flotaba en el ambiente"- como Adriano Tilgher (*La crisis mundial*, 1921) o Francesco Nitti -el conocido político italiano- (*La Europa sin paz* y más adelante *La tragedia de Europa*, 1923/24); aunque éstos tuvieran una visión más politizada e interesada básicamente en el concreto problema de Europa. En este apartado también analiza a Guglielmo Ferrero y su desarrollo intelectual que le lleva a su *Grandeza y decadencia de Roma* como intento de respuesta a la crisis del progreso en el mundo clásico.

El capítulo II inicia la mirada retrospectiva -de Flaubert a Nietzsche- y conjuntamente con este último, del que rescata que "el progreso es simplemente una idea moderna, esto es, una idea falsa" (*El Anticristo*, p. 90), estudia los aportes del conocido historiador suizo Jacob Burckhardt, en sus *Reflexiones sobre la historia universal*.

La idea del progreso de Voltaire a Darwin permite a Sasso estudiar la base iluminista de la idea (Voltaire, Diderot, Turgot, Condorcet) afirmando que sólo así puede explicarse "la

crisis decimonónica de la idea de progreso" (p. 110), remarcando la curiosidad que el siglo XVIII entremezcla progreso y decadencia con progreso sin decadencia. En este tercer capítulo es estudiado el marxismo -aunque muy tangencialmente-, la universalización de la idea sociopolítica de progreso por Darwin al incluir en el plano de la naturaleza, tarea completada eficientemente por Spencer, que lo identifica plenamente con las leyes biológicas de la evolución.

La crítica y ruptura producida por el historicismo es el tema del siguiente capítulo, en que Sasso concede prioridad a la influencia de las investigaciones físicas en la crisis del progreso, remarcando la importancia que las ideas de Einstein tuvieron en Ernst Troeltsch (1922) y aún en Max Scheler (1924), que señalaron la ruptura de la idea hegeliana y positivista y el surgimiento de una concepción relativista, completa-

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

da por George Sorel, desde el proletariado socialista, en *Las Ilusiones del progreso*. El ocultado historiador británico Arnold Toynbee cierra este capítulo, con algunas referencias al papel destructivo del estructuralismo.

Finalmente Sasso, influido por las corrientes filosóficas de la última década, concluye su análisis con Martin Heidegger y la cuestión de la historicidad, planteada en su *Ser y Tiempo*, cuando afirma que la decadencia se encuentra en el Ser mismo y mediante el ocultamiento del verdadero ser el nihilismo se ha convertido en la esencia misma del Occidente. El autor concluye que “esta época preocupante obliga a pensar radicalmente y sin indulgencia” (p. 211) aunque nosotros más bien vislumbramos que ha quedado abierto el camino para que los “post-modernistas” completen la tarea destructora de la metafísica enunciada por Nietzsche y Heidegger y convertida en el “best seller” del pensamiento actual.

### ¿Sí?

“Il paradiso in terra. Il progresso e la sua critica”, de Christopher Lasch. Feltrinelli, Milano, 1992. 540 págs.

Con un enfoque distinto al de la obra de Sasso reseñada en este número, el historiador de las ideas Christopher Lasch, docente en la Universidad de Rochester y autor de varios libros, ha encarado un análisis del actualizado tema del progreso.

Aunque el autor no omite en su detallado análisis de autores la raíz iluminista del progreso -en Turgot o Condorcet- su estudio apunta fundamentalmente a una visión más “liberal” o anglo-sajona -y economicista- y consecuentemente se remonta preferentemente a Adam Smith o a Edmund Burke.

De la lectura del texto surge con claridad el dominio que posee Lasch de los autores anglo-sajones -inclusive los poco citados norteamericanos como Ralph Emerson o William James- mientras que escasean sus referencias a los pensadores franceses.

Tampoco le son ajenos autores como G.D.H. Cole y su “socialismo corporativo”, la “filosofía de la lealtad” de Josiah Royce, el neo-

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

conservadorismo del redescubierto Reinhold Niebuhr y aún la "no violencia" de Martin Luther King.

Lasch señala que "en su ansia de condenar cuanto hay de reprehensible en la cultura pequeño-burguesa, los liberales han perdido de vista cuanto tiene de válida"... "Su ataque a la Middle America, que debe su origen a un contraataque contra el liberalismo -el principal componente del crecimiento de la nueva derecha- permanece ciego ante los aspectos positivos de la cultura pequeño-burguesa: su realismo moral, el convencimiento que toda cosa tiene su precio, el respeto de los límites, el escepticismo acerca del progreso. Se pueden decir muchas cosas contra ella, pero es improbable que los pequeños propietarios, artesanos, comerciantes y agricultores -más las víctimas de las mejoras que sus beneficiarios- cambien la tierra prometida del progreso por el paraíso en la tierra" (p. 15)

En síntesis un interesante enfoque de la idea progresista desde una óptica diferente al tradicional estudio de Nisbet o al recientemente analizado libro de Sasso.

### **Para entender la teocracia papal y la política hispano-eclesiástica en América**

"La teocracia pontifical en las controversias sobre el Nuevo Mundo", de Paulino Castañeda Delgado.  
U.N.A.M., México, 1996. 632 págs.

A quienes se han especializado en los temas vinculados con la evangelización de América o se han actualizado con motivo del V Centenario del descubrimiento de América no les resulta ajeno el nombre -y tal vez la figura imponente- de Paulino Castañeda Delgado, cuyos profundos trabajos de investigación han "invadido" la producción bibliográfica sobre esta temática.

En esta oportunidad el autor -experto conocedor de la neo-escolástica española- decidió trascender los límites del siglo XVI y adentrarse en el análisis de las raíces "medievales" de la "controversia de las Indias": la



tan mentada "teocracia papal", cuyo estudio todavía se basa en los ya clásicos textos de Aquilliere y Pacaut.

Precisamente Casteñeda dedica la primera mitad de este documentado trabajo a revisar -documentadamente- dicha doctrina, básicamente a partir de la controvertida figura de Gregorio VII y su enfrentamiento con el emperador Enrique IV en la celebrada "querrela de las investiduras"; pero a nuestro autor le interesan -especialmente- y eso nos parece su mayor mérito en este aspecto, los teóricos que defienden dichas teorías teocráticas. Así nos encontramos con interesantes referencias y alguna breve selección de textos de autores que para muchos no pasaban de ser solo algunos nombres como Bonizon de Sutri, Deusdedit, Bernardo de Constanza, Ivon de Chartres o Anselmo de Lucca.

Al analizar la teocracia en el siglo XII desfilan por sus páginas Hugo de San Víctor, Bernardo de Claraval, Federico Barbarroja en su enfrentamiento con los papas Adriano IV y Alejandro III y la algo olvidada controversia entre el arzobispo, Thomas Becket, y el rey Enrique II de Inglaterra.

Inocencio III, Gregorio IX e Inocencio IV son las figuras centrales -cuyas ideas y actividad analiza- en el que llama "siglo de la supremacía pontificia", antes de analizar la teocracia en los grandes escolásticos de las escuelas franciscana y dominica.

Bonifacio VIII y sus colaboradores es motivo de un detallado estudio de cada una de sus bulas y el contexto de su redacción y argumentación, notándose la presencia de un análisis de la posición de Felipe IV el hermoso de Francia en otro capítulo y contexto.

El capítulo siguiente estudia, con similar profundidad, a Juan XII y Luis de Baviera con sus respectivos colaboradores (como Ockham o Marsilio de Padua).

Algunas interesantes referencias a los canonistas del siglo XIV le permiten ingresar en la "teocracia" de los canonistas neo-escolásticos del siglo XVI, que conforman la segunda parte de su obra y la base de su interés. Este estudio comienza con los fundamentos doctrinales de la teocracia pontifical tomados de las Sagradas Escrituras, del Corpus Iuris Canonici y de la tradición histórica, como la tan comentada "donación de Constantino".

La segunda parte de la obra está dedicada al estudio de la significación de la teocracia en las controversias sobre el Nuevo Mundo, planteando la posición de la Sede Apostólica ante las empresas marítimas.

## EL CRISTIANISMO DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

ibéricas y las sucesivas bulas promulgadas con tal intención. Aspectos similares fueron estudiados hace años ya en otro contexto por Luis Weckmann (*Constantino el Grande y Cristóbal Colón*. F.C.E., México, 1949).

Las bulas alejandrinas y el Tratado de Tordesillas son el centro de la explicación de esta obra, que continúa con un análisis del sermón de fray Montesinos, del "requerimiento" para centrarse en las tesis de los "neo-escolásticos" del siglo XVI: Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Juan Ginés de Sepulveda y Bartolomé de las Casas, sin omitir en esta erudita búsqueda las que llama "pervivencias teocráticas" en cantidad de autores menores que menciona con algunas referencias claves sobre ellos. Castañeda concluye este meritorio y detallado estudio sintetizando que "El requerimiento era un documento teocrático, y su finalidad era hacer saber a los europeos -primeros destinatarios- que los reyes, procediendo conforme a las bulas, se habían posesionado de las tierras que habían descubierto justamente según el derecho de gentes... Vitoria y Soto, los dos maestros del Renacimiento teológico-jurídico español del XVI, asestaron un golpe certero a la doctrina teocrática... les bastará recoger los principios tomistas para demoler las teorías contrarias y perfilar los fundamentos del nuevo orden internacional" (p. 563).

## El debate continuo

por Ignacio T. Gariboldi

Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities, de George L. Kelling y Catherine M. Coles. Ed. Touchstone-Simon & Schuster, 1997, Nueva York, 319 págs.

Donde la muerte de las ideologías ha sido predicada por doquier, el debate en torno a la seguridad ciudadana es la excepción que demuestra lo falso de la regla. Claro está que ideología entendida en un sentido amplísimo, aunque menos que el sentido utilizado por quienes discuten estos temas.

Tomar posiciones ideológicas sobre la base de preceptos y prejuicios es la norma común en este debate. Las izquierdas ponen el acento sobre unos pocos elementos involucrados en la discusión, al tiempo que las derechas lo hacen sobre otros. Consecuencia obvia de estas aproximaciones sesgadas es la formulación de soluciones sólo parciales abarcadoras únicamente de un aspecto del tema; posibles en las mentes y no en la realidad.

*The police and neighborhood safety*, escrito por George Kelling y James Wilson, publicado originalmente en el mensuario *The Atlantic* a principios de 1982, y luego reimpresso en muchísimas oportunidades –caso similar al del artículo de Francis Fukuyama, *El fin de la historia*, valga la paradoja– provocó que la cuestión de la seguridad en las ciudades norteamericanas comenzara a ser analizada desde una nueva perspectiva, muy diferente a la instalada por el modelo cientificista de policía hasta entonces vigente en todo el mundo y que hoy se mantiene, casi imperturbado, en muchas regiones de América Latina. Y, al igual que *El fin de la historia* y *The clash of civilizations* (Samuel Huntington), el artículo de Kelling y Wilson fue el origen de un libro –escrito por uno de los autores originales, Kelling, y por Catherine Coles, con sólo una introducción de Wilson– aunque, a diferencia de aquellos, no es una mera ampliación de argumentos de la idea central del artículo, sino de una nueva investigación que arriba a la misma conclusión.

*Fixing broken windows* (algo así como “reparando las ventanas rotas”), el título del libro que comentamos y la etiqueta con que se divulgó la idea central del artículo que le dio nacimiento, es el producto de varios años de investigaciones, estudios y prácticas en el ámbito de la seguridad ciudadana. Escrito siguiendo los cánones académicos estadounidenses, está plagado de ejemplos concretos y teoría contrapuesta a hechos, y gira en torno a una idea: seguridad ciudadana no es equivalente a acción policial, lo mismo que acción policial no es igual a supresión del delito. Dicho en otros términos, no toda la actividad que tiende a la supresión del delito es policial, ni toda la actividad policial tiende a la supresión del delito, aunque es la policía la que más eficientemente influye sobre los niveles de actividad criminal en nuestra sociedad.

Durante los años que corren entre las décadas del '30 y del '80 se gestó y solidificó la equivalencia conceptual entre seguridad ciudadana y acción policial, producto del modelo policial cientificista, según el cual la institución policial es la única responsable por controlar la delincuencia. Cualquier otra institución, gubernamental o no, puede influir sobre la actividad criminal sólo desde un punto de vista marginal, en el mejor de los casos.

Las necesidades impuestas por la concepción cientificista convierten a la policía en el arquero del sistema de justicia penal, y como su principal función es reprimir la comisión de delitos, la única estrategia válida es reactiva. Su acción se limita a reaccionar frente a la comisión de delitos, la prevención es, en el mejor de los casos, una actividad accesoria limitada al patrullaje disuasivo. Consecuencia de este modelo, todos los esfuerzos se dirigen a eliminar los delitos más graves tipificados por el Código Penal, los más fáciles de identificar y cuyos autores necesariamente son individuos con cierta apariencia y nombre y apellido.

Sin embargo, los estudios con los que comienza *Fixing broken windows* demuestran que el temor a ser víctima de un crimen no nace de estos delitos, sino de los menos importantes a la vista de las policías. Aún más, estos mismos estudios demuestran que existe relación directa entre la falta de orden en una zona geográfica determinada y la comisión de estos crímenes menores.

La falta de interés por parte de la policía y de otras dependencias gubernamentales de hacer frente a esta clase de delitos y a las condiciones que permiten su comisión, fue el origen de esta clase de estu-

dios que dio lugar a la generación de un nuevo modelo de acción en el campo de la seguridad ciudadana: estudiar las condiciones que dan nacimiento a la clase de delitos a los que una comunidad teme en mayor medida, y hacerles frente hasta suprimirlos.

Las condiciones generadoras de la actividad criminal de baja intensidad son englobadas por los autores en el concepto de “desorden”, cuya seriedad se determina por el contexto en el que tienen lugar las conductas englobadas en él y por el impacto de estas actividades sobre la vida diaria de los miembros de una comunidad determinada. Esta es la idea organizativa de la nueva concepción de seguridad ciudadana expresada en el libro.

Más allá del interés propio de la obra que comentamos, “*Fixing broken windows*” trata un tema de particular interés para los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. Kelling y Cole dedican el capítulo 2 del libro al “crecimiento del desorden”. e identifican como la mayor causa a la despenalización de la presencia de alienados mentales y borrachos en las calles de las ciudades, un proceso similar al que se desarrolla actualmente frente a la defectuosa aplicación del Código de Convivencia de la ciudad.

Un libro necesario para entender el debate actual, sus orígenes y defectos, *Fixing broken windows* es, a la vez, un compendio de experiencias interesantes de conocer y un modelo a tener en cuenta en otros ámbitos.

## Noticias de la Red

por Julián Fernández

No he encontrado todavía un libro que contara las peripecias por las que debe atravesar un investigador social durante la etapa de recopilación de documentos e información. Como estudiante y como investigador profesional las experiencias que han llegado hasta mí bien podrían ser contenidas en algún volumen sobre divertidas anécdotas de las disciplinas sociales: frases como "Entendemos bien qué busca y somos los únicos que tenemos ese material, pero no se lo podemos suministrar porque esta es la biblioteca de sepultureros practicantes del voodoo", no son ajenas a los oídos de muchos de nosotros.

A pesar de que los sistemas de consulta son automatizados, la Red de Redes no es una quimera en este sentido. Muchas veces navegar es sinónimo de dar círculos, obtener resultados tautológicos y encontrar respuestas sin sentido alguno. Pero, a no equivocarnos, la cantidad de material a disposición de los investigadores es hoy, y gracias a la existencia del ciberespacio, enorme. Sólo hay que saber por donde empezar a buscar.

Con esta idea nace la sección Noticias de la Red. Ayudar a los investigadores sociales profesionales, amateurs y a los estudiantes a encontrar sitios útiles, pertrrechándolos de conocimientos y técnicas fáciles de utilizar.

### **Documents Center -University of Michigan-**

**Dirección: <http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/index.html#doctop>**

Básicamente un portal con una gran cantidad de páginas de distintas organizaciones internacionales, motores de búsqueda más especializados y directorios específicos dentro de las distintas áreas de estudio de las ciencias sociales.

Este tipo de directorios adolece del problema general de la red, por un lado muy vasto téngase en cuenta que por cada link que se desplie-

## NOTICIAS DE LA RED

que nos encontraremos, muy probablemente, con una nueva página que contiene decenas o cientos de links más. Conclusión obvia: Se pierde el hilo de la búsqueda. Por otro lado muchas veces los links son circulares, de forma tal que luego de desplegar tres o cuatro, nos vemos en el mismo sitio en el que comenzamos. De todas formas es uno de los mejores directorios que he visitado.

**Latin American Network Information Center (LANIC) - University of Texas at Austin-**  
**Dirección:** <http://lanic.utexas.edu/>

Este sitio contiene la mayor cantidad y calidad de recursos sobre América Latina, a la cual tiene dedicación exclusiva. Contiene por ejemplo 75000 páginas microfilmadas de los discursos presidenciales de Argentina y México desde Bartolomé Mitre a Carlos S. Menem y Gustavo Díaz Ordaz a Carlos Salinas de Gortari respectivamente, amén de documentos relativos a la historia institucional precedente en ambos países. La información en este sitio está prolijamente distribuida en un directorio que se organiza por *tópicos* y un motor de búsqueda eficiente. Desde esta página puede accederse a artículos publicados por otras universidades, periódicos, agencias gubernamentales, etc.

**Political resources on the Net**  
**Dirección:** <http://www.agora.stm.it/politic/>

*Political resources on the Net* es una buena página para comenzar porque es sencilla. Organiza toda la información por regiones y países, que luego se agrupa bajo cinco tópicos: Partidos, Organizaciones, Gobierno, Elecciones y Medios de Comunicación. Este sitio es un buen directorio aunque prácticamente no tiene información, si bien contiene las páginas oficiales de cada organización dentro de cada país, que esta muy bien relevada, le faltan datos, artículos que puedan ser interesantes y/o servirnos para alguna investigación, es decir que no tienen la información indexada de lo contenido en los links de sus páginas por lo tanto cuando buscamos algo los resultados se circunscriben a los artículos o links dentro del mismo sitio a diferencia de lugares como

## NOTICIAS DE LA RED

LANIC u otros similares que tienen enormes bases de datos donde indexan la información de diferentes páginas relevantes en el campo de las ciencias sociales.

**Perseus Project -Tufts University.**  
**Dirección:** <http://www.perseus.tufts.edu/>

Este sitio es una obra gigantesca, para quienes gusten de los clásicos es un lugar imperdible. Este sitio contiene desde textos clásicos, en latín y griego de acuerdo al texto y, por supuesto sus respectivas traducciones a inglés, hasta enciclopedias, atlas y una sección arqueológica de la cuna de la civilización occidental. La diagramación de este sitio es muy prolija, por un lado textos por otro el arte y la arqueología, fuentes secundarias y un motor de búsqueda excelente, que permitirá buscar por ejemplo dos palabras que se encuentren relativamente cerca en uno o más textos diferentes, o por ejemplo que mida la frecuencia con que es escrita una palabra en determinado autor o texto.

Un sitio excelente.

**Social Science Information Gateway (SOSIG) -Resource Discovery Network-**  
**Dirección:** <http://sosig.ac.uk:80/welcome.html>

SOSIG es un buen sitio. sencillo de utilizar. sin listas interminables de links que nos arrastren hacia el estado de naturaleza de la red, el caos, y que además, cuenta con un muy buen motor de búsqueda. Los datos que podemos encontrar aquí son de índole diversa, pero desde ya, centrados en las Ciencias Sociales. En este sitio se puede obtener gran cantidad de *papers*, que en algunos casos se ofrecen para ser leídos en línea y en otros se puede acceder solo al abstract. Las fuentes de este sitio son, en su mayoría, universidades inglesas o, por lo menos, miembros del *Commonwealth*. Es recomendable conseguir un programa llamado Adobe Acrobat Reader, de distribución gratuita, puesto que el formato estándar de los artículos es el archivo PDF que son los que lee este programa.



**WWW Virtual Library**  
**Dirección: <http://vlib.org/>**

VL es el índice más antiguo de la Web fue creado por la misma persona que creo el Hipertexto, o sea la Web, en este sitio puede encontrarse de todo, lo incluyo en esta sección porque me ha sido particularmente útil en varias oportunidades y, porque aunque extenso, una vez que se aprende a acotar bien las búsquedas resulta útil. Dos son las herramientas útiles de este sitio, una el grueso directorio de diferentes sitios relativo a cada área de interés, y el otro, un buen motor de búsqueda con una enorme base de datos indexada, lo que permite hallar documentos relevantes en toda la web. Podría criticar únicamente, pero sin ser un dato menor cierta falta de actualización en algunos directorios al menos, y las deficiencias para acotar las búsquedas, tal vez ambos problemas debidos al tamaño de sus bases de datos.