

COLECCIÓN

Año XVIII - Número 23

REVISTA DEL INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES,
POLÍTICAS Y DE LA COMUNICACIÓN
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

BUENOS AIRES, 2013

REVISTA COLECCIÓN

Director

Joaquín Migliore

Consejo de Redacción

Marcelo Camusso

Hugo Dalbosco

Andrés Fink

Ignacio Labaqui

Víctor Tellería

María Pollitzer

Mario Miceli

Ignacio López

Ignacio Mamone

Secretario de Redacción

Mauro J. Saiz

Consejo Académico

Samuel Amaral

Univ. Nac. de Tres de Febrero

Alcides Costa Vaz

Univ. de Brasilia

Miryam Colacrai

Univ. Nac. de Rosario

Vicente Espeche Gil

UCA

Arturo Fernández

CONICET - UBA

Carlos Gervasoni

Univ. Torcuato Di Tella

María Lukac

CONICET - UCA

Enrique Aguilar

UCA

Ana M. Mustapic

*CONICET - Univ. Torcuato
Di Tella*

María Matilde Ollier

Univ. Nac. de San Martín

Vicente Palermo

*CONICET - Instituto de
Investigaciones Gino Germani*

Darío Roldan

*CONICET - Univ. Torcuato
Di Tella*

Javier Zelaznik

Univ. Torcuato Di Tella

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES,
POLÍTICAS Y DE LA COMUNICACIÓN**

Decano

Enrique Aguilar

Secretario Académico

Roberto Aras

**INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Director

Marcelo Camusso

Coordinador de Estudios

María Marta Orfali

Consejo Asesor

Enrique Aguilar

Eduardo Arraiza

Hugo Dalbosco

Ricardo Lagorio

Javier López Llovet

Graciela Ramos

Víctor Tellería

Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL

INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y DE LA COMUNICACIÓN
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

La Universidad no es responsable por el contenido de los artículos publicados en el presente número. Los autores son los únicos responsables frente a terceros por reclamos derivados de las Obras publicadas.

Se cuentan entre nuestra audiencia bibliotecas de universidades y departamentos, centros de investigación y demás organismos que cultivan el estudio de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, diplomáticos, legisladores, analistas políticos, prensa especializada, académicos y estudiantes de temas políticos.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la Revista.

La Revista *Colección* se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos.

El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la Revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

I.S.S.N. impreso: 0328-7998

I.S.S.N. on-line: 1850-003X

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina.

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500
C1107AFB Buenos Aires, Argentina
<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

ÍNDICE

ARTÍCULOS

DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS.....	13
---	----

PABLO EZEQUIEL BALÁN (Universidad de San Andrés)

LA COMPAÑÍA DE LOS SOFISTAS. MAQUIAVELO, OBJETOR DE ALTHUSSER.....	55
--	----

CECILIA ABDO FERREZ (Universidad de Buenos Aires - CONICET)

LOS ÍNDICES DE DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA ARGENTINA. SOBRE LA VALIDEZ DE LAS MEDICIONES.....	69
--	----

CAROLINA TCHINTIAN (Rice University)

IBEROAMÉRICA DE REOJO EN LA VISIÓN DE TOCQUEVILLE	99
---	----

ALBERTO EDUARDO BISSO (Pontificia Universidad Católica Argentina)

PROMESSAS DE CAMPANHA: ESPETACULARIZAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL NA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL BRASILEIRA DE 2010	135
---	-----

VANDERLEI DE CASTRO EZEQUIEL (Faculdade Cásper Líbero)

RESEÑAS

ESPAÑÓLES EN EL DIARIO LA PRENSA. PÉRES DE AYALA, JIMÉNEZ DE ASÚA, AZORÍN Y MAEZTU	157
--	-----

IGNACIO A. LÓPEZ

EL FEDERALISMO ARGENTINO EN PERSPECTIVA COMPARADA.....	161
<i>MIGUEL IGNACIO MAMONE</i>	
PARA UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA	165
<i>JULIO M. OJEA QUINTANA</i>	
MANUAL DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA.....	171
<i>AILIN ACCINTI</i>	
INSTRUCCIONES PARA AUTORES	175
PROTOCOLO DE EVALUACIÓN.....	178

ARTÍCULOS

DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

*Pablo Ezequiel Balán**

Universidad de San Andrés

✉balanpablo@gmail.com

Recibido: mayo de 2013

Aprobado: febrero de 2014

Resumen: ¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? Una reciente familia de modelos predice una asociación positiva entre democracia y capacidad extractiva, y una relación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad extractiva (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010). Estas hipótesis son puestas a prueba mediante su aplicación al nivel subnacional de un país federal: las provincias argentinas en el período 1991-2001. Los resultados muestran que: (i) el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo, (ii) la desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo, y (iii) las transferencias fiscales no tienen un efecto estadísticamente significativo sobre el desarrollo de capacidades extractivas. El resultado teóricamente más relevante es la asociación negativa entre el nivel de democracia subnacional y la capacidad extractiva: esto pone en cuestión recientes desarrollos teóricos y permite conjeturar la presencia de una lógica olsoniana (Olson 1993): los gobernadores con menos restricciones tendrían un “interés abarcativo” en su provincia.

Palabras clave: Federalismo, política subnacional, capacidad estatal

Abstract: Why do Argentine provinces differ in their state capacity? A recent family of models predicts a positive relationship between democracy and extractive capacity, and a negative relationship between income inequality and extractive capacity (Besley y Persson

* Licenciado *summa cum laude* en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Estudiante de la Maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

El autor agradece especialmente a Carlos H. Acuña, Mariana Chudnovsky, Mariano Tommasi, Carlos Gervasoni, Lucas González y Ernesto Rezk, así como los comentarios formulados por dos revisores anónimos.

2009; 2011; Cárdenas 2010). These hypotheses are tested at the subnational level of a federal country: the Argentine provinces in the period 1991-2001. Results show that (i) the level of subnational democracy has a negative effect on the extractive capacity of local governments, (ii) income inequality has a negative effect on extractive capacity, and (iii) the effect of federal transfers on extractive capacity is not statistically significant. From a theoretical point of view, the most important result is the negative association between the level of subnational democracy and the level of extractive capacity: this raises some doubts on most of the recent literature on the subject and opens the possibility of an “olsonian logic” (Olson 1993): governors with less restrictions could have an “encompassing interest” in their subnational polities.

Keywords: Federalism, subnational politics, state capacity

I. Introducción

¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? El concepto de capacidad estatal es vago. Las definiciones por intensión son imprecisas y resultan, en consecuencia, difícilmente operacionalizables. Las definiciones por extensión consisten en listas más o menos extensas de acciones que todo estado debería estar en condiciones de efectuar. Por estas razones, este trabajo se concentra exclusivamente en una dimensión de la capacidad estatal: la capacidad extractiva.

La literatura clásica sobre los procesos de formación estatal y sus versiones contemporáneas identifican un conjunto de factores que inciden sobre la construcción de capacidades estatales. Una reciente familia de modelos conceptualiza el desarrollo de capacidades estatales como el resultado de una decisión de inversión en condiciones de incertidumbre. Entre sus determinantes se encuentran factores como la presencia de guerras externas, guerras civiles, el grado de desigualdad económica y de democracia política. (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010; Cárdenas y Tuzemen 2011). En este trabajo busco poner a prueba algunas de estas proposiciones teóricas. En particular, someto a contrastación las siguientes hipótesis: (i) un mayor

nivel de democracia política genera mayores niveles de capacidad extractiva, (ii) una mayor desigualdad en la distribución del ingreso genera menores niveles de capacidad extractiva, y (iii) un mayor nivel de transferencias fiscales generan menores niveles de capacidad extractiva.

La contribución que pretende hacer este trabajo es empírica. Se propone poner a prueba algunas de las hipótesis derivadas de esta familia de modelos mediante su aplicación al nivel subnacional de un país federal: la Argentina en el período 1991-2001. Para evaluar el peso específico de cada una de las hipótesis, se realiza un análisis multivariado con datos de panel. Operacionalizo la capacidad extractiva por medio de tres indicadores: la autonomía fiscal de las provincias –entendida como la recaudación propia como proporción del gasto total–, el impuesto a los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario –dos impuestos que la literatura presenta como intensivos en capacidades extractivas. El nivel de democracia se operacionaliza mediante el Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni 2010a).

Hasta la fecha, no existen estudios sobre los determinantes de las capacidades estatales subnacionales de las provincias argentinas. La pertinencia de este estudio es, pues, doble, puesto que pretende (a) poner a prueba la validez de un conjunto de hipótesis sobre el desarrollo de capacidades estatales aplicándolas a las unidades de un sistema federal –contribuyendo así a un mejor entendimiento de la “estaticidad” de los estados subnacionales– y (b) contribuir a un mejor entendimiento de los determinantes de la considerable variación que exhiben las provincias argentinas en su capacidad estatal.

La exposición se organiza del siguiente modo. La segunda sección presenta una revisión selectiva de la literatura, el marco teórico y las hipótesis a ser contrastadas. La tercera sección presenta el diseño de investigación. La cuarta sección expone los resultados empíricos. Éstos muestran que (i) el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo sobre el desarrollo de la capacidad extractiva –al menos en dos de las operacionalizaciones utilizadas (autonomía fiscal e ingresos brutos)–, (ii) la desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo sobre la capacidad extractiva y (iii) las transferencias fiscales no tienen un efecto estadísticamente significativo sobre ninguno de los indicadores de capacidad extractiva. La quinta sección concluye con una discusión de los resultados y sugiere posibles extensiones.

II. Teoría e hipótesis

Desde que Skocpol (1985) declaró el regreso del estado al primer plano, la problemática estatal ha cobrado creciente importancia en las ciencias sociales contemporáneas. Esta revalorización viene aparejada al reconocimiento de que las democracias no operan en el vacío sino que, más bien, existen estados que alojan regímenes democráticos (O'Donnell 2010). La efectividad de las democracias y de sus políticas públicas depende, pues, de la fortaleza o debilidad de los estados en los cuales se alojan. En términos de O'Donnell (1993, 64) “los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse”.

Conceptualización

El concepto de capacidad estatal es vago. Las definiciones por intensión son poco claras y difícilmente operacionalizables.¹ Por otra parte, las definiciones por extensión consisten en enumeraciones bastante generales.² Dada la diversidad de definiciones existentes en la literatura, la primera consideración acerca del concepto de capacidad estatal debe hacer referencia

¹ Por ejemplo, Alonso (2008, 21) define las capacidades estatales como “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo (...) el desarrollo y la consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores”. Grindle (1997, 34) define la capacidad estatal como “la habilidad de ejecutar tareas de manera efectiva, eficiente y sustentable” y distingue cuatro dimensiones: institucional, técnica, administrativa y política.

² En su estudio pionero, Weaver y Rockman (1993, 6) presentan una lista de diez capacidades de *gobierno*: (1) capacidad de fijar y mantener prioridades entre demandas; (2) de asignar recursos de manera eficiente; (3) de innovar cuando viejas políticas hayan fracasado; (4) de coordinar objetivos en conflicto; (5) de poder imponer pérdidas a grupos poderosos; (6) de representar intereses difusos; (7) de asegurar la implementación efectiva de políticas; (8) de asegurar estabilidad de las políticas en el tiempo; (9) de asumir y mantener compromisos internacionales; (10) de tramitar exitosamente los clivajes políticos de modo tal que la sociedad no degenere en una guerra civil.

a su multidimensionalidad (Hanson 2012).³ En efecto, en su expresión fenomenológica, los estados se manifiestan en un conjunto de acciones: hacen la guerra, extraen recursos de sus habitantes, regulan, coercionan. Por tanto, en aras de la claridad conceptual, el uso irreflexivo del concepto debería suscitar de inmediato la pregunta “¿capacidad de hacer qué?” (Hanson y Sigman 2011).

La literatura existente admite una clasificación en cuatro grandes líneas⁴: (i) los trabajos que identifican capacidad estatal con capacidad extractiva, (ii) los que identifican capacidad estatal con capacidad administrativa, (iii) los que identifican capacidad estatal con la capacidad coercitiva, y (iv) los que identifican la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural.

La identificación de capacidad estatal con capacidad extractiva reconoce antecedentes notables en la literatura clásica sobre los procesos de formación estatal (Tilly 1975; 1992). De acuerdo con Levi (1988, 1), “la historia de la producción de ingresos fiscales es la historia de la evolución del estado”. En efecto, el relato canónico presenta a la guerra como el catalizador del proceso: el despliegue de las actividades bélicas impuso la necesidad de desarrollar un sistema de extracción de recursos –fiscales pero también humanos– que permitieran su continuidad. Los recursos necesarios para sostener la guerra servirían, a su vez, como combustible para la construcción estatal. En esta misma línea, Oszlak (1982) considera la capacidad extractiva como uno de los atributos definitorios de la “estatidad”. Diversos estudios contemporáneos adoptan esta perspectiva. Cárdenas (2010, 15) define la capacidad estatal como “la capacidad de un estado para extraer recursos impositivos de su población”. Weller y Ziegler (2008) definen la capacidad estatal como la capacidad para implementar políticas públicas, al tiempo que consideran a la capacidad extractiva como un indicador *indirecto* válido del concepto.

³ Ya en el trabajo clásico de Skocpol se reconocía explícitamente el carácter multidimensional del concepto y las consecuencias problemáticas que de ello se derivan: “puede haber aislamiento o contradicciones entre distintos tipos de capacidad estatal” (Evans et al., 1985, 352).

⁴ Hanson y Sigman (2011) distinguen tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad extractiva, capacidad coercitiva y capacidad administrativa. Aquí agregó las perspectivas vinculadas con el concepto de poder infraestructural. Sin embargo, no es claro cómo se articula esta última con las dimensiones restantes: ¿se trata de una dimensión independiente o una condición necesaria para su ejercicio efectivo?

Una segunda línea de trabajos identifica la capacidad estatal con capacidad administrativa, entendida como la capacidad de proveer bienes públicos de manera eficiente, de hacer respetar contratos, de proteger derechos de propiedad (Hanson y Sigman 2011). Se trata de una línea estrechamente vinculada a la existencia de burocracias profesionales “weberianas”. Los trabajos contemporáneos inspirados por este enfoque suelen utilizar como indicadores distintos resultados de política pública, como tasas de escolarización o de mortalidad infantil (Hanson 2011).

Un tercer enfoque identifica la capacidad estatal con la capacidad coercitiva, esto es, el control efectivo que un estado tiene de sus fronteras, dentro de las cuales ejerce el monopolio de la violencia física legítima (Weber 2005).⁵

Un último enfoque identifica la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural (Mann 1984), que denota –en contraposición al poder “despótico” de emitir órdenes con autonomía respecto de otros actores sociales– “la capacidad del estado de penetrar efectivamente en la sociedad civil y de implementar acciones a lo largo del territorio” (Mann 2008, 355).⁶ No obstante, el concepto de poder infraestructural ha sido insuficientemente operacionalizado y escasamente utilizado en trabajos empíricos (Soifer y vom Hau 2008).

La variable dependiente de este estudio es la capacidad estatal de las provincias argentinas. Ésta se define como capacidad extractiva, esto es, la capacidad que tiene un estado para extraer recursos de sus ciudadanos. La elección obedece a razones metodológicas y teóricas. Desde un punto de vista metodológico, la multidimensionalidad del concepto opone dificultades a la operacionalización. Munck y Verkuilen (2002) recomiendan la identificación de atributos conceptuales y la selección de indicadores válidos. Sin duda, la capacidad extractiva constituye un atributo del concepto de capacidad estatal y los impuestos –sobre todo ciertos flujos tributarios– constituyen una manifestación empírica, esto es, un indicador válido, del concepto.⁷ Desde un

⁵ Esta dimensión se operacionaliza por medio de indicadores como el índice StateHist, elaborado por Bockstette et. al (2002).

⁶ La dimensión territorial del estado ha sido oportunamente enfatizada por O'Donnell (1993, 67), quien puso en cuestión el supuesto de que los mandatos emitidos por el estado “tienen la misma eficacia a lo largo de todo el territorio”.

⁷ En este sentido, Lieberman (2002) examina la validez de los datos impositivos como indicadores del desarrollo de capacidad estatal, puesto que la recolección de impuestos

punto de vista teórico, la literatura relevante sobre los procesos clásicos de formación estatal proporciona razones sólidas para vincular los procesos de formación estatal con el establecimiento de sistemas tributarios. Como ha señalado recientemente Bräutigam (2008, 1), “los impuestos aseguran la capacidad de los estados para llevar a cabo sus objetivos”. Como lo expresara Oliver Wendell Holmes con particular sagacidad, “los impuestos son el precio que pagamos por la civilización” (Oszlak 1982, 171). En suma, si bien la generación de ingresos tributarios significativos no es condición suficiente de la capacidad estatal, es plausible sostener que se trata de una condición necesaria: sin impuestos no hay estado que pueda desarrollar capacidades de mayor riqueza y complejidad.

Operacionalización

La operacionalización del concepto de capacidad estatal plantea especiales dificultades, puesto que se trata de un concepto esencialmente inobservable.⁸ Si un estado tiene capacidad de ejecutar la acción A, el hecho de no ejecutarla no es suficiente para refutarla: lo que los estados no hacen no es un buen indicador de lo que los estados no pueden hacer. En otras palabras, se vuelve necesaria la distinción entre capacidad estatal y voluntad política (Weller y Ziegler 2008). Esta dificultad analítica se traduce en dificultades asociadas a operacionalizar el concepto mediante medidas de resultados (*outcome-based*), ya que una observación de bajos niveles de capacidad podría ser consistente con la existencia de estados capaces pero sin voluntad política o con la presencia de variables contextuales conducentes a bajos niveles de recaudación (Weller y Ziegler 2008).

Las estrategias de operacionalización vigentes en la literatura son variadas. Cárdenas (2010, 5) afirma que “todas las medidas de capacidad estatal son

implica actividades de recolección de información, de monitoreo, de producción de legislación compleja y de *enforcement*. De acuerdo con el autor, los impuestos a los ingresos y a la propiedad son indicadores que exhiben un alto grado de validez para capturar el concepto de capacidad estatal. Éstos serían, pues, el flujo impositivo más apropiado para incluir en el numerador de un indicador construido a estos efectos.

⁸ En términos popperianos (Popper 1977), la hipótesis de que un determinado actor que posee “capacidad” deja indeterminado el conjunto de enunciados básicos que la falsarían.

altamente colineales y endógenas y que, por tanto, “es apropiado seleccionar unas pocas que estén altamente correlacionadas entre sí”. Weller y Ziegler (2008) distinguen dos grandes tendencias. La primera se basa en índices derivados de encuestas a expertos o funcionarios sobre el *policy environment* de un país⁹, los cuales intentan medir el riesgo de expropiación o las percepciones de corrupción. Sin embargo, el ambiente de negocios de un país, evaluado según las preferencias del capital global es conceptualmente distinto de la capacidad estatal. La segunda estrategia de operacionalización utiliza los impuestos como indicador *indirecto* de capacidad estatal definida como capacidad de implementar políticas.¹⁰ La estrategia de operacionalización escogida es la propuesta por Weller y Ziegler (2008): este trabajo adopta la recaudación impositiva de los estados provinciales como indicador de capacidad estatal.

En primer lugar, este trabajo utiliza dos tipos de impuestos que, de acuerdo con la literatura (Lieberman 2002), requieren el desarrollo de una alta capacidad extractiva: los impuestos a los ingresos y a la propiedad, que a nivel provincial reciben la denominación de ingresos brutos e impuesto inmobiliario.¹¹ Los impuestos a los ingresos requieren (a) información por parte del estado acerca de sus ciudadanos y (b) capacidad de *enforcement* en caso de que los ciudadanos se niegan a obedecer de manera voluntaria.¹² El impuesto a los ingresos brutos es de “capacidad media” (Ziegler 2010a). Los

⁹ Entre los utilizados con mayor frecuencia se encuentran el International Country Risk Guide (ICRG), el Business Enterprise Environment Survey del Banco Mundial y el Corruption Perceptions Index elaborado por Transparency International. Cárdenas (2010) utiliza algunos de estos indicadores en la contrastación empírica de su modelo.

¹⁰ Tal es la opinión de Weyland: “La capacidad estatal es observable a través de los impuestos y los impuestos son el combustible que permite a los estados ejercer y desarrollar capacidad. La imposición es, entonces, una tarea central del estado; todos los estados deben dedicar grandes niveles de esfuerzo para llenar sus arcas aun en períodos de crisis económicas o disturbios sociales. Si un estado tiene capacidad de implementar políticas, esto debería poder observarse mediante la recolección efectiva de impuestos” (Weyland 1996, cit. en Weller y Ziegler 2008).

¹¹ En rigor, ingresos brutos es un impuesto sobre las ventas que efectúan las empresas, no sobre sus ingresos. Sin embargo, al igual que en el caso de estos últimos, requieren predisposición de los privados a revelar información y capacidad del estado para recabarla.

¹² Estas propiedades de los impuestos a los ingresos ofrecen una solución al problema de la distinción entre voluntad y capacidad: un estado con la capacidad de cobrarlos probablemente tendrá la voluntad de hacerlo.

impuestos a la propiedad –como el impuesto inmobiliario– serían impuestos de “capacidad alta”: su recolección es la más dificultosa de todos los impuestos provinciales y, en consecuencia, el total de su recaudación es muy bajo (Ziegler 2010a).¹³ En consecuencia, la literatura coincide en que tanto la recaudación de impuestos a los ingresos como los impuestos sobre la propiedad requieren capacidades extractivas altas o medianas y que son, por tanto, indicadores válidos de la capacidad estatal.

$$VD_1 = \frac{\text{ingresos brutos}}{\text{recaudación total}} \qquad VD_2 = \frac{\text{inmuebles}}{\text{recaudación total}}$$

En segundo lugar, se utiliza una medida que considero captura con validez la capacidad estatal en las subunidades de un sistema federal: la recaudación total como proporción del gasto total de cada provincia, esto es, la unidad menos el desbalance fiscal vertical (VFI).¹⁴ Este indicador es una medida más general y más apropiada a sistemas federales que las anteriores, las cuales, en última instancia, sólo reflejan el peso de determinado impuesto dentro un *mix* tributario cuyo monto total es insuficiente para solventar los gastos provinciales y que requiere ser complementado con distintos tipos de transferencias del gobierno nacional. Si bien puede argumentarse que las transferencias fiscales son endógenas al gasto y que, por tanto, el gasto

¹³ Con frecuencia, los flujos tributarios seleccionados suelen ponderarse mediante la inclusión de un denominador. La literatura metodológica discute distintas opciones (Lieberman 2002). La opción más frecuentemente utilizada en la mayoría de los estudios es el PBI, puesto que permite medir el alcance de la apropiación estatal con respecto al tamaño de la economía. Sin embargo, existe un acuerdo acerca de la conveniencia de incluir la recaudación total en el denominador. En primer lugar, permite captar la estructura de la recaudación, distinguiendo el peso diferencial de las distintas opciones impositivas disponibles para los estados (Lieberman 2002). En segundo lugar, el indicador resultante exhibe correlaciones con una mayor cantidad de fenómenos asociados a la capacidad estatal (por ejemplo, medidas de infraestructura tales como acceso a agua potable y cantidad de líneas telefónicas por habitante) que no están correlacionados con el indicador que utiliza el PBI en el denominador (Weller y Ziegler 2008).

¹⁴ En la Argentina, sólo un 35% del gasto provincial se financia con recursos propios: el restante 65% es financiado mediante transferencias del gobierno nacional. Al mismo tiempo, diez provincias financian menos del 15% de sus gastos con recursos propios (Saiegh y Tommasi 1999).

aparece también como variable independiente, esta objeción no tiene demasiado peso considerando los criterios de asignación del sistema del federalismo fiscal argentino (cf. nota 18).

$$VD_3 = 1 - VFI = \textit{Autonomía Fiscal} = \frac{\textit{recaudación provincial total}}{\textit{gasto provincial total}}$$

Determinantes de la capacidad estatal

La literatura sobre los determinantes de la capacidad estatal entendida como capacidad extractiva es amplia. Bräutigam (2008) clasifica las teorías sobre los determinantes de la capacidad extractiva en cinco grupos. El primero afirma que el nivel de impuestos está determinado por el grado de desarrollo económico y la estructura de la economía. Un segundo grupo hace depender el nivel de recaudación de factores culturales tales como la predisposición a cumplir con la obligación impositiva y la presencia de actitudes de confianza hacia el gobierno. Una tercera línea de trabajos presenta a la guerra como el principal estímulo al desarrollo de capacidades extractivas. Una cuarta línea hace depender el nivel de impuestos de las instituciones políticas. Finalmente, las teorías del “contrato fiscal” conciben la imposición tributaria como un problema de acción colectiva que se resuelve por medio de una negociación entre los ciudadanos y el gobierno.

En este trabajo, pretendo contrastar el siguiente conjunto de hipótesis.

H₁: Un mayor nivel de democracia política genera mayores niveles de capacidad estatal.

Una reciente familia de modelos desarrollados inicialmente por Besley y Persson (2009; 2011) y ampliados por Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) –de ahora en adelante, BPC– conceptualizan el desarrollo de capacidad estatal como el resultado de decisiones de inversión en condiciones de incertidumbre. De ellos se deriva un conjunto de hipótesis sobre los determinantes de la capacidad estatal, operacionalizada de maneras diversas,

entre ellas como capacidad fiscal.¹⁵ Una proposición central de este modelo predice una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal. El mecanismo causal es el siguiente. Partiendo de un modelo en el que existen dos grupos, Besley y Persson (2009; 2011) conceptualizan la democracia como un conjunto de instituciones “cohesivas” que garantizan el carácter consensual de las transacciones políticas. En presencia de instituciones cohesivas, representativas de los intereses de todos los grupos, el grupo en el poder tendría incentivos a invertir en políticas de “interés común”. En cambio, en situaciones de polarización institucionalizada, el grupo en el poder no tendría incentivos a invertir en capacidades extractivas o legales ya que ante un *shock* que produjera un cambio en la distribución del poder político, el nuevo *incumbent* llevaría a cabo políticas de carácter redistributivo, adversas al grupo fuera del poder. En presencia de límites institucionales, el grupo en el poder cuenta con un margen reducido para efectuar políticas redistributivas: los incentivos lo orientan a la inversión en políticas de “interés común”.¹⁶ La presencia de estabilidad política como variable en esta familia de modelos merece una mención. La inestabilidad política, entendida como la probabilidad de alternancia en el poder, generaría menores capacidades estatales en situaciones de alta desigualdad política (en presencia de bajos

¹⁵ En consonancia con los trabajos clásicos de Tilly (1975; 1992) todos los modelos coinciden en establecer una relación positiva entre la incidencia de guerras externas y el desarrollo de capacidad estatal. En segundo lugar, predicen una asociación negativa entre la ocurrencia de guerras civiles (o inestabilidad política) y capacidad estatal.

¹⁶ Besley y Persson operacionalizan el concepto de “instituciones cohesivas” mediante (a) un indicador de democracia parlamentaria (Besley y Persson 2009) y (b) como un índice de límites al poder ejecutivo (Besley y Persson 2011). “En determinados países, los grupos en el poder enfrentan restricciones que los obligan a dar un buen trato a los grupos opositores por medio de instituciones como frenos y contrapesos en el poder ejecutivo o sistemas electorales que garantizan representación a quienes pierden las elecciones. Estas instituciones políticas tenderán a promover el interés común antes que el gasto redistributivo” (Besley y Persson 2011, 19). De manera similar, Cárdenas conceptualiza la democracia como igualdad política: “en un sistema político completamente democrático, las ponderaciones de utilidad son iguales a la proporción de la población de cada grupo” (Cárdenas y Tuzemen 2011, 2). En cambio, si el peso político que el gobierno asigna a un grupo determinado es mucho mayor que el que asigna a otro –esto es, una situación de desigualdad política–, un cambio en el grupo que ocupa el gobierno generaría políticas fiscales redistributivas. Para evitar un escenario de redistribución adversa, el grupo en el poder decide desinvertir en capacidades extractivas.

niveles de democracia). En cambio, la estabilidad política estaría asociada a mayores niveles de capacidad estatal, puesto que la perspectiva de permanencia en el poder extendería los horizontes temporales de los actores.

Sin embargo, existen argumentos teóricos rivales en cuanto al nivel de imposición que exhibirían democracias y autocracias.¹⁷ En un trabajo clásico, Olson (1993) afirma que las autocracias establecerían niveles supraóptimos de impuestos, esto es, la tasa de imposición superaría el nivel de impuestos tal que éstos se transformen en bienes públicos. Un gobernante autocrático tiene incentivos en invertir en capacidades, dado que –como ilustra la anécdota del aldeano de la Italia meridional citada por Olson– su reino es su propia casa. En un espíritu claramente olsoniano, la teoría del selectorado desarrollada por Bueno de Mesquita et al. (2003), sostiene que las autocracias –sistemas con una coalición ganadora relativamente pequeña en relación con el tamaño del selectorado– fijarían una tasa impositiva más alta que las democracias sistemas con una coalición ganadora grande en relación con el tamaño del selectorado. En el modelo olsoniano, la ausencia de límites al poder ejecutivo –esto es, de instituciones poco cohesivas o altos niveles de desigualdad política– facilitarían el comportamiento rentista de los gobernantes, que fijarían una tasa de imposición supraóptima. Es importante señalar que el mecanismo asociado podría consistir tanto (a) en la ausencia de límites al poder –que permite ignorar intereses de otros actores que constreñirían la decisión soberana sobre la tasa de imposición– como (b) en la perspectiva de permanencia en el poder que generaría tasas de descuento más bajas y, por ende, incentivos a la inversión. Si operara el primer mecanismo, estas teorías serían incompatibles con el modelo BPC. Si operara el segundo mecanismo, serían consistentes con él. Puesto que las exposiciones de Olson y Bueno de Mesquita et al. no hacen referencia al segundo mecanismo, considero que se trata de modelos teóricos rivales.

Dado que las provincias argentinas varían de manera considerable tanto en su nivel de democracia subnacional como en su capacidad extractiva, ellas constituyen un caso que permite contrastar empíricamente los modelos causales que vinculan ambos fenómenos. El nivel de democracia subnacional

¹⁷ Para una discusión cf. Cheibub (1998).

se operacionaliza mediante el Índice de Democracia Subnacional, elaborado por Gervasoni (2010a).¹⁸

En segundo lugar, el modelo de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) predice una asociación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad estatal. La existencia de grandes niveles de desigualdad económica entre grupos sociales operaría como desincentivo a las elites para gravar a los ciudadanos porque (a) éstos concentrarían una proporción baja del producto total y constituirían una fuente limitada de recursos tributarios, por lo cual las elites prefieren redistribuir ingresos a ellas mismas antes que invertir en un sistema extractivo y (b) si las elites invierten en capacidad estatal pero tienen altas probabilidades de perder el poder en manos de los ciudadanos, éstos la utilizarían con propósitos redistributivos.

La segunda hipótesis que pretendo contrastar, es, entonces, la siguiente.

H₂: Un mayor grado de desigualdad económica genera menores niveles de capacidad estatal.

Por último, pretendo contrastar una hipótesis acerca de la relación entre transferencias fiscales y capacidad estatal. Si los gobiernos provinciales no descansan para su financiamiento en sus propias poblaciones, tendrán menos incentivos a invertir en bienes públicos orientados al interés general. En esta línea, Gervasoni (2010a) muestra que el nivel de rentismo fiscal de las provincias constituye una de las principales variables explicativas del nivel

¹⁸ Este índice comprende dos dimensiones: (i) el nivel de competencia electoral y (ii) el grado de concentración de poder en el ejecutivo provincial. La primera dimensión se compone de indicadores de (a) competencia ejecutiva (operacionalizada como el complemento de la proporción de los votos válidos obtenidos por el ganador en la primera vuelta) y (b) competencia legislativa (operacionalizada como el complemento de la proporción de los votos válidos obtenidos por el ganador en la primera vuelta.). La segunda dimensión comprende indicadores que capturan (a) el control de la sucesión, (si un gobernador es sucedido por un opositor, por un miembro del mismo partido que no sea un pariente o un aliado político o si resulta reelecto él mismo o es sucedido por un pariente o un aliado político), (b) el control de la legislatura provincial (proporción de las bancas de la cámara de diputados obtenidas por el partido de gobernador en una elección), y (c) la autorización constitucional de la reelección (según se prohíba la reelección inmediata, se permita una o dos reelecciones consecutivas, más de una o se permita la reelección indefinida).

de democracia subnacional. De manera análoga, podría argumentarse que si buena parte de los ingresos de una provincia proviene de transferencias fiscales del gobierno central, ésta tendrá pocos incentivos para desarrollar un aparato extractivo propio. En este trabajo utilizo dos tipos de transferencia: los Aportes del Tesoro Nacional (*ATN*) y la Coparticipación (*Copa*).¹⁹

La tercera hipótesis que me propongo poner a prueba es, entonces, la siguiente.

H₃: Un mayor nivel de transferencias del gobierno federal genera menores niveles de capacidad estatal.

Finalmente, se agregan tres variables de control. *Copartisan* toma el valor 1 si el presidente y el gobernador pertenecen al mismo partido y el valor 0 en caso contrario. Los efectos esperados de esta variable son ambiguos. De un lado, el hecho de compartir etiqueta partidaria puede incidir en el monto de transferencias discrecionales y, por tanto, disminuir la recaudación de impuestos intensivos en tecnologías extractivas. Sin embargo, es esperable que si el gobernador y el presidente pertenecen al mismo partido, el primero tenga incentivos a invertir en capacidades (Ziegler 2010a). Este último

¹⁹ Aquí cabe considerar la objeción acerca de la endogeneidad las transferencias recibidas por cada provincia. La primera ley de coparticipación de la argentina –la Ley 12.139 de Unificación de Impuestos Internos– preveía que la distribución secundaria se realizara de acuerdo con criterios como el nivel de gastos presupuestados para el año anterior y de la recaudación propia de cada provincia. Del mismo modo, la ley 20.221 de 1973 incluía criterios similares al prever que la distribución secundaria debía obedecer en parte a la “brecha de desarrollo” de cada provincia (que a su vez incidiría sobre la base imponible y, por tanto, sobre el nivel de impuestos). Sin embargo, la ley de coparticipación vigente bajo el período de estudio –Ley 23.548 de 1988– abandonó criterios de distribución secundaria que podría abonar la objeción de endogeneidad: en efecto, la distribución secundaria dejó de realizarse de acuerdo con criterios y pasó a calcularse de acuerdo con un coeficiente, una suerte de “número mágico” sin explicación (Saiegh y Tommasi 1998). Esto disminuiría el peso de la objeción de que las transferencias coparticipadas son endógenas a las características fiscales de las provincias. Si existe algún criterio para la asignación de transferencias es la población: éste se dirige sistemáticamente a las provincias menos pobladas, no a las más pobres (Gervasoni 2010a; Leiras 2014).¹⁹ La objeción de endogeneidad parece ser menos válida para el caso de los Aportes del Tesoro Nacional, que exhiben un alto grado de discrecionalidad presidencial y constituye, por tanto, recursos de alto valor para la formación de coaliciones políticas (Bonvecchi y Lodola 2011).

argumento es consistente con los resultados del trabajo de Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999), quienes argumentan que la identidad de color político entre presidentes y gobernadores induce a estos últimos a una mayor disciplina fiscal, puesto que (a) el presidente está en condiciones de disciplinar a miembros de su partido y (b) porque la suerte política de los gobernadores está ligada al desempeño macroeconómico nacional, sobre el cual su propio comportamiento influye. Las variables *Election* –que registra los años en los que se celebraron elecciones para el ejecutivo– y *Govchange* –que registra los años en los que hubo cambio en el color político del ejecutivo provincial– denotan situaciones de vulnerabilidad del gobierno, con lo cual el efecto esperado sobre el nivel de recaudación es negativo.²⁰ La variable *Pob* registra la población al comienzo del período a estudiar (1991). La variable *PBGpc* registra el Producto Bruto Geográfico *per capita* de cada provincia. Se espera que esta última variable tenga un efecto positivo sobre la capacidad extractiva, dado que una mayor riqueza *per capita* implica una base imponible mayor –al menos para impuestos a los ingresos. Por último, se controla por el nivel de inflación y con variables dicotómicas para años relevantes: 1991, 1995 y 1998.²¹

²⁰ Estas variables se derivan del “modelo Levi-Cheibub”. El trabajo clásico de Levi (1988) concibe el nivel de imposición como el resultado de una negociación entre estado y sociedad. Todos los gobernantes maximizan rentas, pero no todos pueden extraer tantas rentas como quisieran. La maximización de rentas está sujeta a cuatro restricciones principales: (1) los costos de transacción, (2) la tasa de descuento del gobernante, (3) el poder de negociación y (4) restricciones estructurales. En el modelo empírico de Cheibub (1998), los costos de transacción se traducen en variables sobre la disponibilidad de recursos pasibles de imposición, el poder de negociación se refleja en variables que intentan capturar situaciones de vulnerabilidad del gobierno, la tasa de descuento se operacionaliza con la tasa de riesgo producida por un modelo de supervivencia, y, por último, la “situación fiscal” se operacionaliza mediante variables relativas a deuda externa y préstamos como porcentaje del producto bruto interno. La contrastación del modelo arroja los siguientes resultados: todas las variables relativas a los costos de transacción son significativas, los años electorales disminuyen el nivel de impuestos; los cambios de administración, las transiciones, el nivel de deuda y de préstamos no tienen significación estadística.

²¹ 1991: adopción de la Convertibilidad; 1995: crisis del Tequila; 1998: crisis de Rusia.

III. Diseño de investigación y método

Este estudio utiliza datos de panel para las 23 provincias argentinas en el período 1991-2001. Los datos fiscales están disponibles²² en Porto (2004), en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) y en la base provincial del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Los impuestos provinciales aparecen desagregados en cinco categorías: (i) ingresos brutos, (ii) inmobiliario, (iii) automotores, (iv) sellos y (v) otros recursos tributarios.²³ Los datos para el coeficiente de Gini se han extraído de Cicowiez (2003).²⁴ Los datos sobre el nivel de democracia subnacional han sido facilitados por C. Gervasoni.²⁵ Los datos electorales utilizados para construir las variables *Election*, *Govchange* y *Copartisan*, así como los datos para los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y de fondos coparticipados (*Copa*) están disponibles en la base Proinfo. Los datos poblacionales se encuentran disponibles en Porto (2004) y en la base de datos provinciales del CIAP. Los datos de PBG están disponibles en la base de Porto y en CEPAL (2007) y en el Consejo Federal de Inversiones. Los datos de inflación están disponibles en el INDEC.

Para poner a prueba las hipótesis planteadas este estudio realiza un análisis estadístico multivariado. Se corren tres tipos de modelo habituales en análisis de series de tiempo: un modelo lineal con efectos aleatorios (RE), un modelo lineal con efectos fijos (FE) y un modelo de ecuaciones estimadoras

²² Las URL de todas las fuentes mencionadas en este título se encuentran disponibles en la sección correspondiente, al final del trabajo.

²³ La base de datos de Porto ofrece una serie para el período 1959-2001. Los datos están disponibles en pesos corrientes, en pesos constantes de 2001, en pesos constantes de 2001 *per capita*, como porcentaje del PBI y como porcentaje del PBG. En la web de la DNCFP puede descargarse una serie para el período 1984-2010, en pesos corrientes. En la base CIAP los datos impositivos están disponibles para el período 1990-2010. Los datos reportados por todas estas fuentes son idénticos.

²⁴ El autor presenta una serie para todas las provincias menos Río Negro para el período 1992-2002. El cálculo del Gini se efectúa en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dado que ésta se efectúa en un conjunto de aglomerados urbanos, no resulta válido inferir de ellos el perfil de distribución de ingresos en toda una provincia. No obstante, se trata del único dato disponible.

²⁵ Índice de Democracia Subnacional para las Provincias argentinas, 1987-2007 (Gervasoni 2010a, versión publicada del índice y base de datos hasta 2003; Gervasoni 2011b, extensión de la base de datos hasta 2007).

generalizadas (GEE). El modelo de efectos aleatorios no supone correlación entre las características no observadas de las unidades y las variables independientes incluidas en el modelo. En cambio, el modelo de efectos fijos no descansa en este supuesto, controlando por la heterogeneidad no observada de cada unidad, esto es, por características específicas de cada unidad (en este caso, las provincias) que no varían a lo largo del tiempo y que podrían estar sesgando la estimación. De este modo el modelo permite aislar el impacto de dichos factores del efecto de las variables independientes sobre la variable dependiente. Finalmente, el modelo de GEE controla por autocorrelación temporal de las variables independientes; la especificación utilizada (*unstructured*) no realiza ningún supuesto sobre la estructura de esta correlación.²⁶

IV. Resultados

En esta sección presento los resultados de los modelos de regresión utilizados para estimar el impacto de las variables independientes sobre las variables dependientes de este estudio.

Autonomía fiscal como variable dependiente

La Tabla 5.1 presenta modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE) para la primera variable dependiente: la autonomía fiscal de las provincias.²⁷

²⁶ Dada la falta de consenso en la literatura metodológica sobre la mejor técnica de estimación para tratar con datos de panel (Wilson y Butler 2007) las tablas de regresión reportan los resultados de estos tres tipos de modelos.

²⁷ El test de Hausman rechaza la hipótesis nula (p-valor=0.003), recomendando el modelo de efectos fijos sobre el de efectos aleatorios. Sin embargo, se presentan un análisis de sensibilidad con los resultados de distintos modelos (cf. nota 29).

TABLA 5.1. Determinantes de la autonomía fiscal (1-VFI). Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE).

<i>Variable</i>	Autonomía Fiscal (Recaudación Propia/Gasto Total)			
	Modelo1 (RE)	Modelo 2 (RE)	Modelo 3 (FE)	Modelo 4 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.00753* (-2.22)	-0.00690* (-1.95)	-0.00835* (-2.36)	-0.00741* (-2.15)
Gini	-0.00369*** (-4.20)	-0.00369*** (-4.06)	-0.00315** (-3.08)	-0.00369*** (-4.17)
ATN	-0.0000349 (-0.94)	-0.0000422 (-1.12)	-0.0000234 (-0.63)	-0.0000373 (-1.02)
Copa	0.0000140 (0.44)	0.0000349 (1.08)	0.0000522 (1.60)	0.0000364 (1.14)
PBGpc	0.00000109*** (4.68)	0.00000105*** (4.76)	0.00000211 (0.63)	0.00000913*** (3.90)
Pob (log)	0.0977*** (7.93)	0.104*** (9.82)	0.0274 (0.42)	0.102*** (8.62)
Infl	-0.00111 (-1.16)	-0.000376 (-0.37)	0.00118 (0.94)	-0.000261 (-0.27)
y91	-0.00445 (-0.34)	0.0121 (0.74)	0.0135 (0.83)	0.0116 (0.73)
y95	-0.00526 (-0.78)	-0.000209 (-0.02)	-0.00449 (-0.48)	-0.000361 (-0.04)
y98	0.0113 (1.76)	0.00640 (0.92)	0.00763 (1.13)	0.00660 (0.98)
Copartisan		0.0154*** (3.18)	0.0171*** (3.40)	0.0158*** (3.36)
Election		-0.00866	-0.00639	-0.00855

		(-1.20)	(-0.91)	(-1.23)
Govchange		0.000424 (0.05)	0.000588 (0.07)	0.000716 (0.08)
Constante	-0.996*** (-5.97)	-1.128*** (-7.56)	-0.144 (-0.17)	-1.103*** (-6.75)
<i>N</i>	238	227	227	227
Overall <i>R</i> ²	0.7900	0.7971	0.5789	-

t-valor entre paréntesis.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Como puede observarse en la Tabla 5.1, los signos de los coeficientes de todas las variables mantienen el mismo signo en todos los modelos (salvo en el caso de pequeñas variaciones en la magnitud de los coeficientes en el modelo de efectos fijos).

El Modelo 1 presenta todas las variables independientes. El coeficiente de la variable *Demsn* es negativo y significativo. El coeficiente de la variable *Gini* tiene el signo esperado (negativo) y su efecto es significativo. La variable *Copartisan* tiene un efecto positivo y significativo. Sorprendentemente, ninguna de las variables referidas a transferencias del gobierno federal (*Copa* y *ATN*) son estadísticamente significativas; además, sus signos difieren. Tampoco lo es *Govchange*, pero sí *Election*. Las variables *Pob* y *PBGpc* tienen el signo esperado y son estadísticamente significativas (excepto en el Modelo 3), aunque su efecto es muy pequeño.

El signo del coeficiente de la variable *Demsn* es negativo en todos los modelos: el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo y significativo sobre la autonomía fiscal, es decir que incide negativamente en la autonomía fiscal de las provincias. Un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional disminuye, en promedio y *ceteris paribus*, la proporción de recaudación propia que financia el gasto total en aproximadamente un 0.7%. Es decir que, *ceteris paribus*, la provincia menos democrática (La Rioja en el período 1991-1994, con un valor de democracia subnacional de -2.4), tiene una autonomía fiscal aproximadamente un 3.2% mayor que la provincia más democrática (Chaco entre 1995 y 1998, con un valor de 2.22). Este resultado es de suma importancia teórica, dado que es

inconsistente con los modelos de Besley y Persson (2009; 2011) y Cárdenas (2010). Desde luego, este resultado es consistente con el hecho de que hay buenas razones teóricas para suponer que las democracias gastan más (Meltzer y Richard, 1981): el efecto de la democracia puede estar operando sobre el nivel de gasto, no de recaudación.

El signo del coeficiente de Gini es negativo y significativo en todos los modelos excepto en el de efectos fijos. Un aumento de un punto en esta variable genera, *ceteris paribus*, que una determinada provincia financie aproximadamente un 0.37% menos de su gasto con recaudación propia. Es decir que la provincia con menor desigualdad en la distribución del ingreso (Santa Cruz en 1994, con un puntaje de 36.8) financia aproximadamente 5.8% más de su gasto con recaudación propia que la provincia más desigual (Chaco en 2001 con 52.5)²⁸. Este resultado es consistente con el modelo de Cárdenas (2010).²⁹

El coeficiente de la variable *Copartisan* es significativo y de signo positivo en todos los modelos: una provincia que pertenece al mismo color político del presidente tiene una autonomía fiscal aproximadamente un 1.5% mayor que una provincia opositora. Antes que pensar que la identidad del color político entre presidentes y gobernadores aumenta la capacidad extractiva de los gobiernos subnacionales (los modelos 5-12 muestran que el color político no tiene influencia sobre la recaudación de ingresos brutos e impuesto inmobiliario) habría que pensar que disminuyen el gasto, generando un menor VFI. Este resultado es consistente con el trabajo de Jones, Sanguinetti y

²⁸ El valor máximo de la variable (56.3) para la provincia de San Luis en el año 2000 probablemente sea un *outlier*.

²⁹ Si bien no es difícil formular una objeción de endogeneidad para esta relación –una menor inversión en capacidades estatales generaría peores resultados socioeconómicos, entre ellos, distributivos– existen buenas razones para creer que éste no es el caso. En un estudio pionero por su inclusión del factor subnacional en la explicación del subdesarrollo argentino, Sawers (1996, 158) señalaba que “la pobreza y la desigualdad del interior se traducen en atraso fiscal. Los pobres no tienen una gran riqueza, o ingresos pasibles de impuestos. La desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza –mayor en el interior que en la zona pampeana– conduce a la desigualdad política (...) Los que están en la cima de la pirámide política y económica no se aplican a sí mismos impuestos demasiado significativos. La clase media en el interior es demasiado pequeña para servir como la base tributaria principal. Un gobierno sin recursos no puede construir la infraestructura necesaria para promover el desarrollo económico.”

Tommasi (1999), quienes encuentran que un presidente está en mejores condiciones de imponer disciplina fiscal a aquellos gobernadores que son del mismo color político dado que (a) cuenta con recursos coercitivos (partidarios) para disciplinarlos y (b) los gobernadores del mismo color político del presidente tienen incentivos a la disciplina fiscal, porque su suerte política está atada a la *performance* macroeconómica nacional, que depende en buena medida de un comportamiento responsable a nivel provincial. La identidad del color político, reduce, pues, el problema de los recursos comunes inherente al federalismo fiscal.

La variable *Election* tiene un coeficiente negativo –en consonancia con los resultados del modelo de Cheibub (1988) – pero no llega a ser significativo en ninguno de los modelos. El PBG *per capita* (*PBGpc*) tiene un efecto positivo sobre la autonomía fiscal: de acuerdo con el modelo 2, un aumento de mil pesos per capita en pesos corrientes tiene, *ceteris paribus*, un aumento del 1.09% en la autonomía fiscal. Es decir que la provincia con un mayor PBG *per capita* (Santa Cruz en 1991, con \$21128) financia, *ceteris paribus*, un 21.5% más de su gasto con ingresos tributarios propios que la provincia con menor PBG *per capita* (Santiago del Estero en 1991, con \$1358). El efecto de la población es en cambio pequeño e inconsistente a través de los distintos modelos.

Ingresos Brutos/Recaudación total como variable dependiente

La Tabla 5.2 reporta modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE) para la segunda variable dependiente de este estudio: los ingresos brutos como proporción de la recaudación impositiva total.³⁰

³⁰ En este caso el test de Hausman tiene un p-valor=0.0212. Este resultado implica rechazar la hipótesis nula y sugiere utilizar el modelo de efectos fijos. Nuevamente, se reporta un análisis de sensibilidad (cf. nota 29).

TABLA 5.2. Determinantes de la recaudación de ingresos brutos como proporción de la recaudación total. Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE)

<i>Variable</i>	Ingresos Brutos/Recaudación Total			
	Modelo 5 (RE)	Modelo 6 (RE)	Modelo 7 (FE)	Modelo 8 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.0181** (-3.09)	-0.0158* (-2.54)	-0.0183** (-2.96)	-0.0164** (-2.62)
Gini	0.000877 (0.58)	0.00160 (1.00)	-0.000423 (-0.24)	0.00144 (0.90)
ATN	0.0000336 (0.53)	0.0000142 (0.22)	0.0000239 (0.37)	0.0000154 (0.23)
Copa	0.0000120 (0.22)	0.0000179 (0.31)	-0.0000129 (-0.21)	0.0000173 (0.30)
PBGpc	0.00000418 (1.00)	0.00000381 (0.93)	0.00000450 (0.77)	0.00000353 (0.80)
Pob(log)	-0.0531* (-2.28)	-0.0546** (-2.66)	0.135 (1.17)	-0.0535* (-2.31)
Infl	0.00255 (1.54)	0.00232 (1.31)	0.000574 (0.26)	0.00239 (1.34)
y91	0.0157 (0.70)	0.00369 (0.13)	-0.00757 (-0.26)	0.00392 (0.14)
y95	-0.00742 (-0.64)	-0.0134 (-0.82)	-0.00889 (-0.54)	-0.0138 (-0.84)
y98	0.00133 (0.12)	0.000437 (0.04)	0.00158 (0.13)	0.000413 (0.03)

Copartisan		0.0125 (1.47)	0.0187* (2.14)	0.0130 (1.53)
Election		0.0140 (1.11)	0.0112 (0.91)	0.0140 (1.11)
Govchange		-0.00681 (-0.45)	-0.00378 (-0.25)	-0.00668 (-0.44)
Constante	1.157*** (3.71)	1.145*** (4.02)	-1.236 (-0.85)	1.135*** (3.60)
<i>N</i>	238	227	227	227
Overall <i>R</i> ²	0.2858	0.2941	0.2640	-

t-valor entre paréntesis.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

En los modelos 5-8, las únicas variables estadísticamente significativas son el nivel de democracia subnacional (*Demsn*) y el PBG per capita. El coeficiente de la variable *Gini* no es significativo y su signo cambia a través de los distintos modelos. La variable que indica los años electorales cambia de signo con respecto a los modelos 1-4, pero está lejos de alcanzar cualquier nivel aceptable de significancia estadística. Cuando se controla por el nivel de inflación y se incluyen el impacto del PBG *per capita* sobre la recaudación de ingresos brutos pierde significación estadística.

El impacto negativo del nivel de democracia sobre la recaudación de ingresos brutos es mayor y estadísticamente más significativo (al nivel 0.01 en los modelos 5, 7 y 8) que su impacto sobre la autonomía fiscal. En este caso, un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional está asociado, *ceteris paribus*, a una disminución de aproximadamente un 1.8% en la recaudación de dicho impuesto como proporción de la recaudación tributaria total. Estos resultados son, al igual que en el caso de los modelos 1-4, inconsistentes con las predicciones del modelo BCP y también con el argumento de Ziegler (2010b), según el cual la recaudación de este impuesto sería mayor bajo gobiernos democráticos debido a los incentivos que tendrían los ciudadanos a revelar información privada bajo este tipo de régimen.

Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total como variable dependiente

La Tabla 5.3 reporta modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE) para la tercera variable dependiente de este estudio: la recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación impositiva total.³¹

TABLA 5.3. Determinantes de la recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE)

Variable	Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total			
	Modelo 9 (RE)	Modelo 10 (RE)	Modelo 11 (FE)	Modelo 12 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.00116 (-0.44)	-0.00181 (-0.67)	-0.00149 (-0.54)	-0.00180 (-0.71)
Gini	-0.00138* (-2.04)	-0.00169* (-2.43)	-0.00154 (-1.92)	-0.00169** (-2.60)
ATN	-0.0000293 (-1.03)	-0.0000266 (-0.93)	-0.0000279 (-0.96)	-0.0000266 (-1.00)
Copa	-0.0000137 (-0.54)	-0.00000229 (-0.09)	-0.00000809 (-0.03)	-0.00000230 (-0.10)
PBGpc	0.00000273 (1.28)	0.00000181 (0.81)	0.00000208 (0.79)	0.00000182 (0.87)
Pob(log)	0.0382* (1.28)	0.0409** (1.32)	0.0284 (0.92)	0.0409** (1.32)

³¹ En este caso, el test de Hausman no rechaza la hipótesis nula ($p=0.4889$). Esto sugiere el uso del modelo RE. Como en los casos anteriores, se reportan los resultados de los tres modelos (cf. nota 29).

	(2.47)	(2.81)	(0.55)	(2.98)
Infla	-0.00170*	-0.00104	-0.000960	-0.00104
	(-2.24)	(-1.31)	(-0.98)	(-1.40)
y91	0.00280	0.0156	0.0163	0.0156
	(0.28)	(1.26)	(1.27)	(1.35)
y95	0.00541	0.0100	0.00974	0.0100
	(1.05)	(1.41)	(1.33)	(1.51)
y98	-0.00226	-0.00307	-0.00319	-0.00307
	(-0.46)	(-0.59)	(-0.60)	(-0.63)
Copartisan		0.00365	0.00310	0.00364
		(0.98)	(0.79)	(1.05)
Election		-0.00545	-0.00529	-0.00545
		(-1.01)	(-0.96)	(-1.08)
Govchange		0.000522	0.000362	0.000522
		(0.08)	(0.05)	(0.09)
Constante	-0.272	-0.328	-0.171	-0.328
	(-1.35)	(-1.71)	(-0.26)	(-1.82)
<i>N</i>	238	227	227	227
Overall <i>R</i> ²	0.2733	0.2874	0.2810	-

t-valor entre paréntesis

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

En los modelos 9-12, el coeficiente de la variable *Demsn* no es estadísticamente significativo. Tampoco lo son las variables *Election*, *Govchange*, *Copartisan* y *ATN* no son estadísticamente significativas.

El coeficiente de la variable *Gini* es significativo (salvo en el modelo de efectos fijos) y tiene el signo esperado. Su efecto sobre la recaudación de este impuesto es ligeramente menor que el que tiene sobre la autonomía fiscal: un aumento en un punto en el coeficiente de Gini está asociado, *ceteris paribus*,

a una disminución de 0.16% en la recaudación de este impuesto como proporción de la recaudación total. En otros términos, entre la provincia con mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Chaco en 2001) recauda 2.5% menos de este impuesto como proporción de la recaudación total que la provincia con el perfil distributivo más igualitario (Santa Cruz en 1994).

La insignificancia estadística del nivel de democracia subnacional sobre la recaudación del impuesto inmobiliario es teóricamente relevante. A diferencia de la postura de Ziegler (2010b), para quien bajo un gobierno autoritario la recaudación de este impuesto sería mayor, estos resultados muestran que el *nivel* de democracia subnacional no tiene ningún impacto sobre la misma.

V. Discusión y conclusiones

El objetivo de este trabajo consistió en someter a contrastación empírica un conjunto de hipótesis acerca de los determinantes de la capacidad estatal entendida como capacidad extractiva. Mediante la puesta a prueba de estas hipótesis al caso argentino en el período 1991-2001, este trabajo se propuso (a) explorar su aplicabilidad en sistemas federales y (b) ofrecer el primer estudio sistemático sobre los determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas.

Los resultados del análisis estadístico de este trabajo permiten extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, el nivel de democracia subnacional tiene un impacto negativo –aunque de magnitud pequeña– sobre dos indicadores relevantes de capacidad extractiva: (i) autonomía fiscal (1-VFI) y (ii) recaudación de ingresos brutos como proporción de la recaudación total. No tiene, en cambio, ningún impacto estadísticamente significativo sobre la recaudación del impuesto inmobiliario. En ninguno de los modelos estadísticos el nivel de democracia subnacional tiene un impacto positivo sobre ninguna de las medidas de capacidad extractiva. Por tanto, los resultados de este trabajo arrojan fuertes dudas sobre el consenso de la literatura contemporánea sobre la relación positiva entre democracia y capacidad fiscal (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010). En cambio, los resultados aumentan el apoyo empírico de teorías que postulan una relación positiva entre regímenes autocráticos y capacidad extractiva (Olson 1993; Bueno de Mesquita et al. 2003). En síntesis, la evidencia empírica

muestra que en las provincias argentinas la relación entre democracia y capacidad extractiva es negativa: las provincias que exhiben un mayor nivel de democracia tienen, *ceteris paribus*, menor capacidad extractiva que las provincias más democráticas.

En segundo lugar, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso tiene un impacto negativo sobre dos de las variables dependientes de este estudio: autonomía fiscal y recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. En cambio, la distribución del ingreso no tiene ningún efecto estadísticamente significativo sobre la recaudación de ingresos brutos. Estos resultados –aunque pasibles de una objeción de endogeneidad– son consistentes con la familia de modelos mencionada y ofrecen apoyo a la segunda hipótesis de este trabajo. En resumen, la evidencia empírica corrobora el efecto negativo de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la capacidad extractiva, ratificándose las predicciones de los modelos de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2011).

En tercer lugar, no hay evidencia concluyente con respecto a la hipótesis relativa al impacto de las transferencias fiscales *per capita* sobre el desarrollo de capacidades extractivas. Los Aportes del Tesoro Nacional no tienen en ningún caso un efecto estadísticamente significativo sobre ninguna de las variables dependientes. Los fondos transferidos por la Ley de Coparticipación de Recursos Fiscales no tienen un impacto estadísticamente significativo sobre la autonomía fiscal, sobre la recaudación de ingresos brutos ni sobre la recaudación del impuesto inmobiliario. La evidencia, entonces, es insuficiente para brindar apoyo a la tercera hipótesis de este trabajo. Por último, la identidad del color político entre el gobernador y el presidente (*Copartisan*) tiene un impacto positivo sobre la autonomía fiscal –lo cual es consistente con los resultados de Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999) – pero no tiene ningún impacto sobre la recaudación de ingresos brutos o del impuesto inmobiliario.

Una ausencia conspicua en la literatura sobre autoritarismo subnacional es la vinculación de dicho fenómeno con la dimensión estatal de las unidades subnacionales.³² El tratamiento de esa dimensión resulta imperativo para la

³² Hablar de autoritarismo a secas puede prestarse a confusión: en este trabajo el nivel de democracia subnacional es una variable continua. Como sucede con este tipo de indicadores, es difícil trazar fronteras entre categorías. La clasificación de las provincias con escasas credenciales democráticas bajo la etiqueta de autoritarismo subnacional es problemática porque (a) el hecho de formar parte de regímenes

intuición “o’donelliana” citada al comienzo de este trabajo. De manera indirecta, los resultados empíricos tanto acerca del financiamiento exógeno, el predominio del empleo público y sus efectos psicológicos (Gervasoni 2010a) como sobre el monopolio de oportunidades económicas y medios de comunicación (Behrend 2011) parecen indicar, en las provincias más autoritarias, la presencia de configuraciones sociopolíticas fuertemente permeadas por la presencia estatal (Giraudy 2008). La contribución de este estudio a esta línea de investigación consiste en señalar que los estados provinciales más democráticos no son necesariamente estados más capaces en términos fiscales. Estos resultados ponen en cuestión el relativo consenso de cierta línea de trabajos de la literatura contemporánea que postula una asociación positiva entre democracia y capacidad extractiva como dimensión de la capacidad estatal (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010).

Esta inconsistencia reclama una explicación. En primer lugar, podría argüirse que las teorías que postulan una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal han sido pensadas para el nivel nacional y que no “viajan bien” al intentar ponerlas a prueba a nivel provincial. El ejercicio llevado a cabo en este trabajo sería, entonces, un intento vano de buscar “estaticidad” donde no la hay. Sin embargo, las provincias efectivamente recaudan impuestos dentro de su territorio y en el nivel subnacional pueden detectarse todas las variables relevantes que dan cuenta de la conceptualización de la capacidad extractiva como el producto de una decisión de inversión.

En segundo lugar, podría argumentarse que la relación negativa entre democracia y capacidad extractiva obedece a un error de medición. En efecto, podría señalarse que el Índice de Democracia Subnacional es un mal *proxy*

democráticos impone una cota superior al nivel de autoritarismo que estos regímenes pueden ejercer y (b) su anclaje en las clasificaciones de cuño dicotómico (“autoritarismo/democracia”) –vulnerables a la pérdida de información– le imprime una pobre sensibilidad a la significativa variación que estos regímenes exhiben en distintas dimensiones. En efecto, la caracterización más frecuente en la literatura define al autoritarismo subnacional como un tipo de los denominados “regímenes híbridos”, esto es, regímenes caracterizados por la presencia simultánea de características democráticas y autoritarias (Gervasoni 2010b; 2011a). A su vez, esta categoría comprende una galería de subtipos diversos: “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way 2002), “autoritarismos electorales” (Schedler 2006), “democracias iliberales” (Zakaria 2007) y “regímenes ambiguos” (Diamond 2002). El desacuerdo taxonómico es tal que Giraudy (2010) prefiere la denominación muy poco ilustrativa de “regímenes subnacionales no democráticos”.

de la democracia tal como la entienden Besley, Persson y Cárdenas, puesto que su carácter bidimensional condensaría en realidad dos fenómenos diferentes. Por un lado, la dimensión de concentración del poder –control de la sucesión, control de la legislatura, posibilidad de reelección– capturaría con validez la idea de igualdad política, instituciones cohesivas y límites al poder ejecutivo. Un aumento en el puntaje en esta dimensión significaría, en efecto, un aumento en las dimensiones teóricamente relevantes para el modelo BPC. Por otro lado, la dimensión de competencia ejecutiva y legislativa estaría capturando, en cambio, de manera indirecta, la probabilidad de alternancia, esto es, la el parámetro del modelo BPC referido a la inestabilidad política. Un aumento en el puntaje del Índice de Democracia Subnacional significaría, por tanto, (a) un aumento del carácter cohesivo de las instituciones (o de la igualdad política), (b) en presencia de inestabilidad política. En esta situación, el modelo predice mayores niveles de capacidad estatal (Cárdenas y Tuzemen 2011, 13). En cambio, una disminución en el puntaje del Índice de Democracia Subnacional estaría capturando (a) una disminución del carácter cohesivo de las instituciones (o de la igualdad política) –que incidiría negativamente en la inversión en capacidades estatales– (b) en presencia de estabilidad política –que incidiría positivamente en el desarrollo de capacidades estatales. En esta última situación, Cárdenas y Tuzemen (2011) señalarían la predominancia del efecto de la estabilidad política. De este modo, podría interpretarse que tanto un aumento como una disminución en el puntaje del Índice de Democracia Subnacional estarían positivamente asociados con un aumento en las capacidades extractivas. Este índice sería, entonces, un mal *proxy* para evaluar las teorías que aquí se intenta poner a prueba. Sin embargo, cuando en los análisis de regresión se sustituye el Índice de Democracia Subnacional por el NEP para las legislaturas provinciales – que captura, aunque de manera más imperfecta, la cohesión del sistema político³³, pero que no dice nada sobre la probabilidad de alternancia (“inestabilidad”)– el efecto sigue siendo negativo y significativo (Tabla 7.4, Apéndice). Por esta razón, el resultado obtenido en este trabajo se sostiene a pesar de posibles críticas al *proxy* utilizado como medida de democracia subnacional.

¿Cuál puede ser, entonces, el mecanismo causal detrás de la asociación negativa entre democracia subnacional y capacidad extractiva? Si el efecto de

³³ Un NEP alto indicaría bajas barreras de entrada.

un menor puntaje en el Índice de Democracia Subnacional captura sobre todo una mayor estabilidad política –esto es, una menor probabilidad de que el poder sea disputado–, entonces el resultado de este trabajo no sería inconsistente con el modelo BPC. La lógica operante sería una lógica de inversión: provincias con baja inestabilidad política serían verdaderos *loci* de inversión gubernatorial. La estabilidad política que resulta de bajos niveles de competencia tendría un efecto positivo sobre los horizontes temporales de los actores y, por tanto, operaría como incentivo para la inversión en capacidades extractivas.³⁴

En cambio, si el efecto de un menor puntaje en el Índice de Democracia Subnacional sobre la estabilidad política no está neutralizando el efecto de los menores límites al ejecutivo (menor cohesión/igualdad política), el resultado es en efecto contradictorio con el modelo BPC y consistente con Olson (1993) y Bueno de Mesquita (2003). En este caso, el mecanismo subyacente no sería (únicamente) la mentada lógica de inversión sino el descrito por Olson (1993): los gobernadores tendrían un genuino “interés abarcativo” en su provincia, dado que el conjunto de inversiones que en ella realizan –el ejemplo clásico de inversión provincial es la cantidad de fondos destinados a la provisión de empleo público con fines clientelares– reforzarían su supervivencia política: “cualquier individuo que tenga un control autocrático sobre un territorio –sostiene Olson– proveerá bienes públicos porque tiene un interés abarcativo en él” (Olson 1993, 569). Esto es, las políticas de “interés común” (Besley y Persson 2011) no surgirían como efecto de los límites al poder en la lógica madisoniana que anima el argumento de Besley y Persson (2011). Los resultados de este trabajo sugieren que los gobernadores provinciales –del mismo modo que el bandido sedentario de Olson– pueden tener un interés abarcativo genuino aun bajo menores restricciones institucionales. Este mecanismo –si bien analíticamente discernible– no es incompatible con una lógica de inversión.

¿Es esta interpretación verosímil? No es irrazonable argumentar, en una línea olsoniana, que efectivamente algunos gobernadores argentinos de provincias de dudosas credenciales democráticas son “bandidos sedentarios” con un interés abarcativo en sus respectivas provincias. En efecto,

³⁴ Esta lógica de inversión ha sido detectada para otros contextos políticos: Dal Bó y Rossi (2011) muestran que la extensión del mandato legislativo tiene efectos positivos sobre la productividad legislativa.

determinadas provincias han estado bajo el control de verdaderas dinastías familiares o unipersonales: los Romero Feris en Corrientes, los Saadi en Catamarca, Felipe Sapag en Neuquén, Menem y Maza en La Rioja, Juárez en Santiago del Estero. (Behrend 2011; Giraudy 2011; Sawers 1996). En una frase que parece dictada por el propio Olson, Carlos Arturo Juárez declaró en 1983: “Santiago del Estero es Carlos Arturo Juárez; lo digo sin vanidad, porque el 80 por ciento de lo que la provincia es me lo debe a mí”.³⁵ El caso paradigmático de bandidos sedentarios subnacionales en las provincias argentinas es, por supuesto, la familia Rodríguez Saá en San Luis, cuyos miembros ocupan –con interrupciones– el ejecutivo provincial desde 1860.

Una provincia con bajos niveles de democracia constituye un ecosistema político en el que un gobernante puede desarrollar un dominio político con bajas probabilidades de ser disputado. Entre 1983 y 2010, cuarenta gobernadores aspiraron a ser reelectos, pero sólo seis no lo lograron (Ardanaz, Leiras y Tommasi 2014). Por otra parte, desde el retorno de la democracia numerosas provincias acometieron reformas constitucionales que habilitan la reelección y que modifican las reglas electorales generando sesgos mayoritarios. Así, la lógica de inversión y del interés abarcativo dispararían un proceso de retroalimentación positiva: las inversiones en empleo público, programas sociales y obra pública se traducen en votos que contribuyen a la perpetuación en el poder de los gobernadores, contribuyendo a la ampliación de los horizontes temporales que abonan el terreno para estas decisiones de inversión.³⁶

Las conclusiones de este estudio contribuyen a la empresa de acumulación de conocimiento respecto de la relación entre régimen político y capacidad estatal debilitando el nuevo consenso teórico que postula una vinculación positiva entre democracia y capacidad fiscal. Señalo aquí algunas limitaciones de este estudio y posibles líneas de investigación. En primer lugar, la capacidad extractiva –en las operacionalizaciones adoptadas en este trabajo– es apenas una dimensión de la capacidad estatal. Es necesario realizar estudios acerca de la eficiencia con que estos impuestos se transforman en bienes públicos que constituyen formas relevantes y más complejas de capacidad estatal. En segundo lugar, el análisis estadístico

³⁵ Citado en *La Nación*, 2/4/2004.

³⁶ De este modo, parecería factible caracterizar al autoritarismo subnacional como lo que Greif y Laitin (2004) denominan una institución autoreforzada.

realizado necesita ser complementado por la elaboración de tipologías que den cuenta de las diferencias entre distintos tipos de estados subnacionales a partir de las interacciones entre el régimen político, la estructura socioeconómica y los vínculos con el gobierno central.³⁷ En tercer lugar, en la línea inaugurada por Rauch y Evans (1999; 2000) es necesario un estudio adecuado de las burocracias públicas provinciales y los efectos del patronazgo sobre su grado de profesionalismo. En cuarto lugar, es necesario un estudio de la capacidad estatal subnacional en términos de resultados de política pública. En efecto, los estudios sobre política pública subnacional existentes hasta la fecha reconocen la necesidad de incorporar la variable capacidad estatal (Bonvecchi 2008).³⁸ Finalmente, es necesario un análisis de la capacidad estatal que incorpore las interacciones entre actores públicos y privados en la generación de capacidades superiores a nivel provincial. Ello permitiría recuperar el concepto de autonomía enraizada (Evans 1995).³⁹ No obstante sus limitaciones obvias, estudio constituye un aporte en la acumulación de conocimiento sobre las implicancias del federalismo para el desarrollo de capacidades estatales.

³⁷ La caracterización de las administraciones subnacionales como regímenes neopatrimonialistas/burocráticos resulta un primer paso, pero se requiere de una tipología que capture toda la variación que exhiben las subunidades (Giraudy 2008).

³⁸ En este sentido, análisis detallados de pocos casos y de políticas específicas permitirían desgranar la relación entre régimen político y políticas públicas que expresen distintas dimensiones de capacidad estatal (Chudnovsky 2014).

³⁹ Un primer caso en este sentido es un reciente estudio comparativo sobre el desarrollo diferencial de la industria vitivinícola en Mendoza y San Juan (McDermott 2007).

Apéndice

TABLA 7.1. Autonomía fiscal (VFI), ingresos brutos como proporción de la recaudación total, e impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. Promedios provinciales, 1991-2001

Provincia	VFI (RT/GT)		IB/RT		Inmobiliario/RT	
	Media	DE	Media	DE	Media	DE
Buenos Aires	0.47	0.07	0.48	0.01	0.16	0.03
Catamarca	0.07	0.01	0.66	0.06	0.11	0.02
Chaco	0.11	0.02	0.75	0.09	0.03	0.01
Chubut	0.13	0.01	0.74	0.02	0.00	0.00
Córdoba	0.38	0.05	0.55	0.03	0.29	0.03
Corrientes	0.11	0.01	0.67	0.05	0.14	0.03
Entre Ríos	0.25	0.04	0.43	0.05	0.24	0.03
Formosa	0.04	0.01	0.77	0.05	0.05	0.02
Jujuy	0.09	0.01	0.67	0.03	0.16	0.04
La Pampa	0.23	0.02	0.45	0.03	0.18	0.03
La Rioja	0.04	0.01	0.69	0.05	0.09	0.03
Mendoza	0.31	0.04	0.56	0.03	0.12	0.01
Misiones	0.15	0.02	0.60	0.08	0.13	0.02
Neuquén	0.16	0.02	0.71	0.05	0.09	0.02
Río Negro	0.20	0.02	0.58	0.04	0.14	0.02
Salta	0.15	0.03	0.73	0.04	0.04	0.01
San Juan	0.13	0.03	0.51	0.04	0.09	0.02
San Luis	0.26	0.03	0.59	0.06	0.18	0.03
Sta. Cruz	0.11	0.02	0.81	0.02	0.00	0.00
Santa Fe	0.38	0.03	0.54	0.03	0.22	0.02
Sgo. del Estero	0.11	0.02	0.55	0.04	0.10	0.02
Tierra del Fuego	0.16	0.05	0.83	0.17	0.00	0.00
Tucumán	0.19	0.01	0.54	0.02	0.11	0.02
Todas	0.19	0.11	0.62	0.12	0.12	0.08

TABLA 7.2. Índice de Democracia Subnacional, coeficiente de Gini, fondos recibidos por ley de coparticipación federal de recursos fiscales (per capita, pesos corrientes) y ATN (per capita, pesos corrientes). Promedios provinciales, 1991-2001

Provincia	DEMSN		GINI		COPA		ATN	
	Media	DE	Media	DE	Media	DE	Media	DE
BsAs	0.15	0.35	41.85	2.71	150.45	17.09	0.60	0.44
Catamarca	-0.35	0.01	44.34	1.73	836.18	72.91	5.29	4.87
Chaco	0.91	1.36	48.17	2.97	495.45	49.32	8.33	6.12
Chubut	-0.27	0.24	41.63	2.56	371.63	37.96	8.36	7.46
Córdoba	0.31	0.58	41.00	1.40	278.09	30.01	2.21	1.71
Corrientes	0.17	0.23	44.38	2.08	390.00	39.32	12.24	14.52
Entre Ríos	0.18	0.16	42.44	2.15	405.91	43.25	6.83	6.85
Formosa	-0.58	0.77	45.92	3.53	746.27	69.22	14.86	14.68
Jujuy	-0.14	0.20	46.08	2.25	457.81	44.10	10.94	10.61
La Pampa	-0.20	0.19	40.58	2.65	608.81	63.30	24.27	0.01
La Rioja	-2.18	0.24	43.90	1.71	737.63	60.73	238.48	228.32
Mendoza	0.59	1.01	43.21	2.35	252.45	27.66	2.35	2.02
Misiones	-0.14	0.13	46.48	2.71	341.72	31.50	4.11	4.94
Neuquén	-0.22	0.47	44.92	1.76	364.81	34.00	27.47	27.48
Río Negro	-0.04	0.21	ND	ND	431.00	49.57	12.71	12.21
Salta	0.37	0.97	44.52	3.53	357.36	31.69	7.43	7.00
San Juan	0.65	0.81	43.23	2.93	531.82	52.60	18.16	17.45
San Luis	-0.83	0.31	43.91	4.73	634.45	54.03	8.19	11.76
Sta Cruz	-0.71	0.01	38.85	1.35	803.09	72.85	8.94	11.63
Santa Fe	-0.09	0.19	41.28	2.35	279.09	33.39	2.26	1.72
Sgo del Estero	-0.67	0.01	43.02	2.04	506.27	48.33	12.92	11.11
T. del Fuego	0.70	0.75	40.18	1.69	845.45	242.94	33.41	29.58
Tucumán	1.21	0.36	44.76	1.45	347.45	34.90	6.10	6.14
Todas	-0.06	0.86	43.45	3.29	485.79	206.77	20.77	66.74

TABLA 7.3. Determinantes del VFI y de la recaudación de Ingresos Brutos.*NEPleg como VI en lugar de Demsn*

<i>Variables</i>	1-VFI Modelo 13 (RE)	1-VFI Modelo 14 (FE)	Ingres Brutos Modelo 15 (RE)	IngresoBrutos Modelo 16 (FE)
NEPleg	-0.0146*** (-3.39)	-0.0134** (-3.09)	-0.0177* (-2.26)	-0.0184* (-2.36)
Gini	-0.00254** (-2.71)	-0.00314*** (-3.83)	0.00213 (1.44)	0.000214 (0.13)
Copartisan	0.0172*** (3.59)	0.0161*** (3.51)	0.0137 (1.66)	0.0201* (2.30)
ATN	-0.0000251 (-0.70)	-0.0000407 (-1.14)	0.0000339 (0.53)	0.0000412 (0.64)
Copa	0.0000244 (0.73)	0.0000199 (0.65)	0.00000168 (0.03)	-0.0000404 (-0.67)
PBGpc	0.00000252 (0.80)	0.00000958*** (4.20)	0.00000337 (0.80)	0.00000454 (0.79)
Pob(log)	0.0221 (0.36)	0.0986*** (8.35)	-0.0569* (-2.56)	0.158 (1.42)
Infla	0.000917 (0.77)	-0.000584 (-0.62)	0.00304 (1.80)	0.000860 (0.40)
y91	0.00372 (0.28)	-0.000855 (-0.07)	0.0182 (0.79)	0.00111 (0.05)
y95	-0.00990 (-1.50)	-0.00737 (-1.12)	-0.00881 (-0.75)	-0.00534 (-0.45)
y98	0.00767 (1.23)	0.00702 (1.11)	-0.00208 (-0.18)	0.000199 (0.02)
constante	-0.0499 (-0.06)	-1.029*** (-6.36)	1.175*** (3.89)	-1.537 (-1.08)
<i>N</i>	238	238	238	238
Overall <i>R</i> ²	0.5526	0.7727	0.3123	0.2584

t-valor entre paréntesis* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

TABLA 7.4. Variables utilizadas: definiciones y fuentes.

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>
VFI	Recaudación tributaria doméstica/gasto total	Porto (2004)
IB/TR	Recaudación de Ingresos Brutos/Recaudación total	Porto (2004)
Inmuebles/TR	Recaudación de Impuesto Inmobiliario/Recaudación total	Porto (2004)
Demsn	Índice de Democracia Subnacional	Gervasoni (2010a, 2011b)
NEPleg	Número Efectivo de Partidos (legislaturas provinciales)	Calvo y Escolar (2005)
Gini	Coefficiente de Gini	Cicowiez (2003)
Copartisan	Variable dicotómica. Toma el valor 1 si el ejecutivo provincial es del mismo color político que el ejecutivo nacional, y 0 en caso contrario	Provinfo (Ministerio del Interior)
ATN	Aportes del Tesoro Nacional. En pesos corrientes.	Provinfo (Ministerio del Interior)
Copa	Monto de fondos transferidos por Ley Federal de Coparticipación 23.548. En pesos corrientes	Porto (2004)
Election	Variable dicotómica. Toma el valor 1 para los años en los que hay elección el ejecutivo provincial, y 0 en caso contrario	Provinfo (Ministerio del Interior)
Govchange	Variable dicotómica. Toma el valor 1 para los años en los que se produce un cambio en el color político del ejecutivo provincial, y 0 en caso contrario	Provinfo (Ministerio del Interior)
PBGpc	Producto Bruto Geográfico per capita. En pesos corrientes	Porto (2004), CEPAL (2007)

Pob	Población de cada provincia	Porto (2004); Base CIAP
Infl	Índice de Precios al Consumidor	INDEC
y91,y95,y98	Variables dicotómicas. Toman respectivamente el valor 1 para los años 1991, 1991 y 1998, y 0	

Referencias

- Alonso, Guillermo. 2008. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi. 2014. “The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability”. *World Development* 53: 26-45.
- Behrend, Jacqueline. 2011. “The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina”. *Latin American Research Review* 46 (1): 150-74.
- Besley, Timothy, y Torsten Persson. 2009. “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”. *American Economic Review* 99 (4): 1218-44.
- . 2011. *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bockstette, Valerie, Chanda, Areendam, y Louis Putterman. 2002. “States and Markets: The Advantage of an Early Start”. *Journal of Economic Growth* 7 (4): 347–69.
- Bonvecchi, Alejandro. 2008. “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada”. *Desarrollo Económico* 48 (189-190): 307-36.
- Bonvecchi, Alejandro, y Germán Lodola. 2011. “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”. *Publius* 41 (2): 179-206.
- Bräutigam, Deborah, Odd-Helge Fjeldstad, y Mick Moore. 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. New York: Cambridge University Press.

- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Robert Siverson, y James Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cárdenas, Mauricio. 2010. "State Capacity in Latin America". *Economía* 10 (2).
- Cárdenas, Mauricio, y Didem Tuzemen. 2010. "Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability". Documento de trabajo, The Brookings Institution.
- Centeno, Miguel Ángel. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Cheibub, José Antonio. 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments. Taxation in Democracies and Dictatorships". *World Politics* 50 (3): 349-76.
- Chudnovsky, Mariana. 2014. Tesis Doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.
- Cicowiez, Martín. 2003. "Caracterización económico-social de las provincias argentinas". *Documento de Federalismo Fiscal No. 5*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas.
- Dal Bó, Ernesto, y Martín Rossi. 2011. "Term Length and the Effort of Politicians". *Review of Economic Studies* 78 (4): 1237-63.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13 (2): 21-34.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gervasoni, Carlos. 2010a. "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62 (2): 302-40.
- . 2010b. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces". *Journal of Politics in Latin America* 2 (2): 13-52.
- . 2011a. "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales". *Journal of Democracy en Español* 3: 75-93.

- . 2011b. “A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism in Argentina”. Tesis doctoral, Universidad de Notre Dame.
- Greif, Avner, y David Laitin. 2004. “A Theory of Endogenous Institutional Change”. *American Political Science Review* 98 (4): 633-52.
- Grindle, Merilee. 1997. *Getting Good Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hanson, Jonathan. 2011. “Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?” Documento de trabajo.
- . 2012. “Forging the Taming the Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development”. Documento de trabajo.
- Hanson, Jonathan, y Rachel Sigman. 2011. “Measuring State Capacity. Assessing and Testing the Options”. Presentado en la 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association, 5 de septiembre.
- Jones, Mark, Pablo Sanguinetti, y Mariano Tommasi. 1999. “Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces”. En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, editado por J. Poterba y J. von Hagen. Chicago: University of Chicago Press.
- La Nación*. 2004. “El fin de un poder caudillista de casi medio siglo”. 2 de abril de 2004. Consultado el 28/5/12, <http://www.lanacion.com.ar/588703>
- Leiras, Marcelo. 2014. “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por C. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2002. “The Rise of Competitive Authoritarianism”. *Journal of Democracy* 13 (2): 51-64.
- Lieberman, Evan. 2002. “Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research”. *Studies in Comparative International Development* 36 (4): 89-115.
- Mann, Michael. 1984. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. *Archives Européennes de Sociologie* 25: 185-213.
- . 2008. “Infrastructural Power Revisited. Infrastructural Power”. *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 355-65.

- Meltzer, Allan, y Scott Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy* 89 (5): 914-27.
- McDermott, Gerald. 2007. "The Politics of Institutional Renovation and Economic Upgrading: Lessons from the Argentine Winde Industry". *Politics & Society* 35 (1): 103-44.
- Munck, Gerardo, y Jay Verkuilen. 2002. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development". *American Political Science Review* 87 (3): 567-76.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- . 2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, Oscar. 1982. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Popper, Karl. (1934) 1977. *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.
- Porto, Alberto (dir.). 2004. *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>
- Rauch, James, y Peter Evans. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* 64: 748-65.
- . 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics* 75 (1): 49-71.
- Saiegh, Sebastián, y Mariano Tommasi. 1999. "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth". *Journal of Applied Economics* 2 (1): 169-209.
- . 1998. Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics. Documento de trabajo, Universidad Torcuato Di Tella.
- Sawers, Larry. 1996. *The Other Argentina: The Interior and National Development*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schedler, Andreas (ed.). 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO and London: Lynne Rienner Publishers.

- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back in*, editado por P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. New York: Cambridge University Press.
- Soifer, Hilel, y Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power". *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 219-30.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1992. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Weaver, Kent, y Bert Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weber, Max. (1919) 2005. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weller, Nicholas, y Melissa Ziegler. 2008. "Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity". Artículo presentado en la Midwest Political Science Conference, Chicago, IL, 3-7 de abril.
- Wilson, Sven, y Daniel Butler. 2007. "A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications". *Political Analysis* 15: 101-23.
- Ziegler, Melissa. 2010a. "When the Well Dries: State Capacity in Argentina's Provinces". Capítulo de disertación, University of California, San Diego.
- . 2010b. "Taxing with Dictators and Democrats: Regime Effects on State Capacity in Argentina's Provinces". Documento de trabajo.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs* 76 (6): 22-41.

Fuentes consultadas

- CEPAL. 2007. *Dinámica Productiva Provincial*. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/argentina/noticias/paginas/4/10424/P10424.xml&xsl=/argentina/tpl/p18f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>

- Centro de Investigaciones en Administración Pública. <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/index.htm>
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>
- Dirección Nacional Electoral. *Información de Provincias*.
<http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>
- INDEC. Población por provincia según los censos nacionales de 1895 a 2001, ordenadas por la cantidad de población en 2001.
<http://www.indec.gov.ar/>
- PNUD. 2002. *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002*. Tomo 3: *La Competitividad de las Provincias*. PNUD Argentina.

LA COMPAÑÍA DE LOS SOFISTAS. MAQUIAVELO, OBJETOR DE ALTHUSSER

*Cecilia Abdo Ferez**

Universidad de Buenos Aires – CONICET

✉ceciliaabdo@conicet.gov.ar

Recibido: julio de 2013

Aprobado: enero de 2014

Resumen: El estudio de Maquiavelo fue recurrente en Louis Althusser. Maquiavelo le permitía repensar la acción política, sin que eso supusiera la existencia *a priori* de un sujeto a quién la teoría le reconociera axiomáticamente la capacidad de llevar a cabo esa acción. Este artículo ofrece un análisis de la conferencia dictada por Althusser en el Instituto de Ciencias Políticas de París, en 1977, en la que no sólo propone esta lectura del florentino, sino una concepción no acumulativa de historia, que posibilita una apropiación diferenciada de la antigüedad.

Palabras clave: Maquiavelo, Althusser, Antigüedad teórica, Antigüedad práctica

Abstract: The study of Machiavelli was recurrent in Louis Althusser. Machiavelli allowed him to rethink political action without supposing the *a priori* existence of a subject in whom Political Theory should axiomatically recognize the ability to carry out this action. This article aims to analyze the lecture Althusser gave in 1977 at the Institute of Political Sciences of Paris. Then, Althusser not only suggested this reading of Machiavelli, but also offered a non-cumulative conception of history, which enables a differentiated appropriation of Antiquity.

Keywords: Machiavelli, Althusser, Theoretical Antiquity, Practical Antiquity

* Investigadora adjunta de CONICET, área de Teoría Política, y profesora adjunta de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencias Políticas.

Este artículo fue presentado oralmente en el XI Congreso de Ciencia Política organizado por SAAP en Paraná y en el Simposio sobre Maquiavelo organizado por la Universidad Nacional de Rosario, en 2013.

I. El rodeo de Maquiavelo

El acercamiento de Louis Althusser a la obra de Nicolás Maquiavelo fue recurrente desde los años ´60, pero se acentuó en los ´70, década en que le dedicó al menos (esto es, sin contar las reflexiones sobre Antonio Gramsci) un curso –el que sirvió de base al libro compilado por François Matheron, llamado *Maquiavelo y nosotros*- y una conferencia titulada “La soledad de Maquiavelo”, sobre la que me centraré aquí. Ambos textos, uno publicado en 1976 pero dictado entre 1971 y 1972, el otro pronunciado y publicado en 1977, tienen evidentes continuidades. Ambos, también, fueron intervenidos después por Althusser (en el marco de lo que el editor de la conferencia resume como “su enfermedad” y que lo lleva a recopilar en notas al pie -y no en el cuerpo del texto- las correcciones hechas por el autor en tinta negra). No obstante la conferencia parece a primera vista una síntesis del libro anterior, lo cierto es que Althusser siguió pensando en Maquiavelo hasta fines de los ´70 al menos, de cuando data su artículo sobre la lectura gramsciana del florentino. Por eso, la tomaré como un cuerpo de texto con relativa autonomía respecto de los otros, para preguntarme, *a partir de ella*, qué interesa con tanta tenacidad a Althusser de Maquiavelo, en el marco de una crisis por entonces explícita del pensador con el marxismo y con su propia posición en él, en las décadas anteriores⁴⁰: o aún más, en el marco de una puesta en cuestión general por parte de Althusser del pensamiento político como *teoría*⁴¹.

La conferencia “La soledad de Maquiavelo” es leída por Althusser en junio de 1977 frente a un auditorio de –cabe presumir- mayoría de politólogos, en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París. Emulando y a la vez rechazando la escena que ya había protagonizado otro filósofo al dar su propia conferencia sobre Maquiavelo ante un auditorio de politólogos (en ese caso, Maurice Merleau-Ponty), Althusser elige lo que se supone es un patrimonio de los escuchas. Hablaría, al fin y al cabo, de quién

⁴⁰ “Algo se ha roto”. Así abre Althusser el coloquio de Venecia de 1977, sobre El Manifiesto Comunista. Ver la introducción de Antonio Negri a *Maquiavelo y nosotros* (en Althusser 2004).

⁴¹ La lectura de Althusser de Maquiavelo ha sido revisitada con creces en el trabajo de la obra reciente sobre el florentino. Quizá el ejemplo más citado sea el libro de Miguel E. Vatter (2000) y la respuesta de Warren Montag (2005).

gusta señalarse como el fundador de la Ciencia Política moderna. Pero, en seguida, el orador enajena el objeto: Maquiavelo no sería apropiable ni por uno ni por otros, ni por politólogos ni por filósofos, sino que, en cambio, es señalado como un objeto de disertación por el que Althusser debe excusarse en tanto “mero filósofo”, por su carácter de “inactual”, frente a la actualidad de temas a los que estaría acostumbrado el auditorio. Es decir Maquiavelo no es puesto ni como filósofo, del lado de Althusser (como tenderá a aparecer más tarde en sus escritos), ni como el fundador de la Ciencia Política, del lado del público anfitrión, sino en un estadio extraño del tiempo, en lo “inactual”⁴².

Maquiavelo es un “enigma”, dice Althusser citando a Benedetto Croce. Algo de él permanecerá inasible para una lectura contemporánea, advierte; algo de él resulta a la vez familiar al lector, pero también freudianamente extraño, ajeno, inasequible. Lo inasible de Maquiavelo, su enigma, parece estar puesto, en esta conferencia –en la que Althusser no define un nosotros, el nosotros de los posibles contemporáneos del florentino, sino que está siempre dibujando una tríada de divisiones: él, Maquiavelo, el auditorio; Maquiavelo, la antigüedad teórica, la antigüedad práctica-, como un sinónimo de inactual⁴³. Maquiavelo, por tanto, no puede ser comprendido por las preguntas que usualmente guiaron su lectura: ¿es un filósofo o no?, ¿es republicano o monárquico?, ¿sería su pensamiento una novedad, una inauguración en la teoría o más bien sería reconocible dentro de la tradición de los consejos de espejos para príncipes, como su inversión?, ¿es un pensador de la adquisición política o de su herencia?, ¿de la excepción o de la normalidad?, ¿del poder como conquista o como consentimiento?; sino que lo importante, antes que nada, es intuir qué quiere decir Maquiavelo, a fin de cuentas. Algo que no podrá saberse del todo, por este “desconyuntamiento” del tiempo, entre él y lo actual.

Estas preguntas que usualmente eran/son tomadas como guías para la lectura del florentino, son reemplazadas por Althusser, en esta conferencia,

⁴² Al final de la conferencia, en nota al pie, Althusser redefine a Maquiavelo como filósofo, quizá “el más grande”, junto con Baruj de Spinoza.

⁴³ Si podría haber una influencia de Leo Strauss en esta revisión de Althusser de la lectura de Maquiavelo, quizá a través del persistente elogio de Claude Lefort, es una incógnita que muchas veces pareciera develarse en el andar del texto, pero que no podría responder ni afirmativa ni negativamente.

por un nuevo prisma, que es el de la relación de Maquiavelo con la antigüedad. Es decir, no son preguntas desechadas, sino contestadas elípticamente y nunca tomadas como puntos de partida. Maquiavelo es situado por Althusser, en esta presentación, ya no tanto como un *comienzo* de la política moderna que acompañaría perennemente a su esencia, como se decía explícitamente en *Maquiavelo y nosotros* (Althusser 2004, 46), sino como una ruptura *avant la lettre* respecto de los modernos y una ruptura y recuperación respecto de los antiguos: Maquiavelo sería, en síntesis, el recuperador de cierta antigüedad, más específicamente, el recuperador de la antigüedad *práctica*. Dice Althusser:

En un tiempo en el que dominaban los grandes temas de la ideología política aristotélica, revisada por la tradición cristiana y el idealismo de los equívocos del humanismo, Maquiavelo rompe con todas esas ideas dominantes. Esa ruptura no es declarada, pero es igualmente profunda. ¿Se ha reflexionado sobre el hecho de que Maquiavelo, que en su obra evoca constantemente a la Antigüedad, a la que realmente invoca no es a la Antigüedad de las letras, de la filosofía y las artes, de la medicina y el derecho, que es común a todos los intelectuales de la época, sino a una antigüedad absolutamente distinta, de la cual nadie habla, la antigüedad de la práctica política? ¿Se ha reflexionado lo suficiente sobre el hecho de que en esta obra, que habla constantemente de la política de los antiguos, prácticamente nunca se trata de los grandes teóricos políticos de la Antigüedad, nunca se trata de Platón y Aristóteles, de Cicerón y los estoicos? ¿Se ha reflexionado sobre el hecho de que no hay, en esta obra, traza alguna de la influencia de la tradición política cristiana y del idealismo de los humanistas? Y es manifiesto que Maquiavelo se desmarca radicalmente de todo ese pasado, que domina, sin embargo, su propio tiempo... (Althusser 1977, 160)

Es absolutamente imprescindible para el texto, como se puede ver, saber a qué le llama Althusser *Antigüedad teórica* y *antigüedad práctica* (con esa política de mayúsculas y minúsculas). Pero no hay más que indicios acerca de qué indican esos términos, en esta presentación. El primero de ellos, negativo: Althusser dice que Maquiavelo quedó *solo* en medio de dos tradiciones: la tradición de pensamiento antiguo y aún dominante en su

época, de la que se habría desembarazado, y la tradición moderna del derecho natural de los pensadores del XVII, que advendría después de él, de la que Maquiavelo “no habló” y respecto de la cual pudo permanecer indemne (antes que ella, como dice Althusser, lo invadiera todo y cambiara de cuajo qué se entiende por pensamiento y práctica política). O sea, sabemos que la Antigüedad teórica es algo de lo que Maquiavelo se habría desembarazado, aunque sin tomar el pensamiento del derecho natural moderno que advendría después de ella, lo que explicaría su carácter de aislamiento en la teoría. Pero de la antigüedad práctica, que es el *leit motiv* de la lectura althusseriana aquí y que constituye aquello que Maquiavelo habría recuperado, contra la propia inscripción teórica de esa misma práctica y contra la modernidad (teórica y práctica), no se dice nada. Ella queda sólo como aquello que se rescató y como aquello que alude a un modo de actuar distinto de lo que explicarían las ciencias del siglo XVII. La antigüedad práctica, entonces, es algo que el lector debe pensar como el núcleo de lo inasible de Maquiavelo y, a la vez, como la clave de cualquier hermenéutica del texto de Althusser.

Recopilemos: Maquiavelo habría rescatado la *antigüedad práctica*, distinguiéndola de y rechazando la *Antigüedad teórica* aún dominante en su tiempo; y a su vez, no habría hablado en los términos del derecho natural moderno y de su práctica, que, como sabemos, es la teoría y la práctica de las ciencias del XVII, la de las ciencias modernas, entre ellas la ciencia política, de la que se supone es su fundador. Debemos intentar entonces, para entender esta llave del texto, dilucidar qué sería la *antigüedad práctica*. Esto es, debemos entender aquello que Maquiavelo habría aislado y rescatado de los antiguos y que, a su vez, habría aislado a Maquiavelo mismo, según la lectura de Althusser (y que es lo que Althusser pretendería rescatar, en esta cadena de citas). Para esto, podemos empezar por aquello de lo que tenemos más datos en el texto (tenemos al menos una negación), es decir, podemos empezar por analizar qué es la *Antigüedad teórica*.

Haciendo un rodeo por otros intérpretes célebres de Maquiavelo (y por él mismo) podemos intuir qué implica la Antigüedad teórica para Maquiavelo, por ser aquello con lo que el florentino marca una ruptura en su tiempo que, como se sabe, fue teñida de escándalo. Necesitamos hacer este rodeo por otros intérpretes, porque tampoco Althusser se explaya sobre este punto. Hay que subrayar el carácter de *intuición* de todo este

argumento: es Althusser el que dice que antes que errar pretendiendo *saber* de Maquiavelo, en el sentido de pretender hacerlo enteramente inteligible, debemos *intuir* de él, como intuyó Gramsci (que lo intuyó, en su opinión, pero que no lo habría entendido) (Althusser 1977, 169 nota).

La Antigüedad, dice Maquiavelo en el proemio al primer libro de los *Discursos*, sigue vigente y se admira en la Italia en la que él escribe. Está vigente y se admira si se trata de artes, medicina y jurisprudencia, pero no si se trata de la virtud política. En este campo, por así llamarlo, él navegará, dice, caminos nuevos y es esperable que esta innovación le depare riesgos. En la primera lectura, entonces, parece como si Maquiavelo fuera a recuperar también la virtud política antigua, como si fuera a permitir que en este campo también, como en los otros de la medicina, la jurisprudencia y la arquitectura, se pueda admirar e imitar a la Antigüedad. Pero, por los efectos de lectura de su obra, sabemos que de lo que se trató no fue de una rehabilitación, sino de una innovación, que Althusser (y con él, todos) lee(n) como ruptura. Ese quiebre podría reconstruirse a través de qué fue aquello que se percibió como objeciones inaceptables a esta teoría nueva en este campo (nuevo), y que signó el aislamiento de Maquiavelo. Podríamos intuir que estos puntos de quiebre de esta teoría con la Antigüedad teórica política son:

1) El desplazamiento maquiaveliano de una teoría clásica de la virtud como aquello evidente para todos e inscripto en el marco de las virtudes cardinales de la justicia, la sabiduría, el coraje y la temperancia, por una teoría de la virtud específicamente *política, de la virtud*, que está imbricada ya no con el Bien sino con la fortuna, y que supone la imitación, la simulación y el disimulo (Skinner 1985; 2008; Lefort 2007).

2) La recuperación de Maquiavelo de la afirmación sofista de que la virtud *se puede enseñar*, contra Platón y la filosofía política clásica (Garver, 2003) y que, por lo tanto, no era un signo de la desigualdad natural de los hombres.

3) El rechazo maquiaveliano de la teoría clásica que sostenía la desigualdad y la estratificación naturales de los hombres (dada la evidencia de la virtud y su carácter de no aprehensible), pero también el rechazo maquiaveliano de la perfectibilidad humana y por ende, la afirmación del carácter siempre externo de la política (Wolin 2004).

4) La desarticulación maquiaveliana de la analogía clásica, también de cuño platónico, entre el arte de gobernar las divisiones del alma humana y el arte de gobernar hombres⁴⁴.

5) El rechazo maquiaveliano de la teoría clásica que postulaba la existencia de un Bien concebido como fin último de todo orden social justo, para sostener la existencia en pugna de una pluralidad de bienes en conflicto (o la inscripción necesaria de Maquiavelo en una teoría del pluralismo no liberal, como dirá I. Berlin y, entre nosotros, Eduardo Rinesi).

Volviendo a la lectura de Althusser, entonces, parecería que para recuperar la antigüedad práctica, esto es, para que la virtud política antigua pueda ser imitada, Maquiavelo rechazó la Antigüedad teórica en *todos* en estos puntos anteriores. Si esto fuera así, para el Maquiavelo de Althusser no sólo sería posible separar *Antigüedad teórica* de *antigüedad práctica*, sino que para poder imitar la antigua virtud política era necesario quebrar la antigua teoría todavía dominante en su tiempo, que era un modo de teoría y de lectura de los antiguos que invalidaba la imitación práctica. Por tanto, *antigüedad práctica* y *Antigüedad teórica* serían separables, distinguibles, y para poder imitar la primera, era necesario rechazar la segunda. El discurso de Maquiavelo se hace entonces un discurso de la práctica política, como aquello que puede recuperarse *si y sólo si* se la extrae del campo teórico en el que ella es imposible. Hacerla posible es hacer posible la imitación de los antiguos en tanto sujetos de acción política. Hacer posible la práctica política, una vez desembarazada de la teoría que la ahoga, es hacer posible la *imitación*. La paradójica posición de un príncipe nuevo en un principado nuevo, que es el objeto preferido de Maquiavelo (y de la lectura althusseriana de Maquiavelo), es la de un *imitador de los antiguos*.

II. La imitación como verbo

La imitación, como exhortación al príncipe nuevo a la acción, por parte de Maquiavelo, aparece en *El Príncipe* en al menos tres capítulos: en el capítulo 6, cuando introduce la teoría del príncipe nuevo en un principado

⁴⁴ Como dirá Maquiavelo, resumiendo, “me interesa más mi país que mi alma” (Wolin 2004).

nuevo; en el capítulo XIV, sobre la guerra, cuando le aconseja estudiar las causas de las victorias y derrotas en el campo militar de los “modelo(s)” “que haya(n) sido alabado(s) y celebrado(s)” e imitarlos; y en el capítulo XXI, cuando insta al príncipe nuevo a “imitar la naturaleza” del león y el zorro, en caso de ser necesario. No son los únicos capítulos en que se habla de la imitación, pero son los centrales.

En el capítulo VI, que es donde el libro parece comenzar de nuevo, Maquiavelo reconoce que aunque no pueda repetirse lo ya hecho por otros “con estricta fidelidad” ni alcanzar la virtud de aquellos a los que se imita, aun así hay que volver a andar por los caminos abiertos por ellos, para poder alcanzar “el aroma” de la virtud. Y emplea la analogía del arquero para ilustrar qué es un príncipe-imitador:

Se debe hacer como los arqueros prudentes, los cuales –conscientes de que el lugar que desean alcanzar se encuentra demasiado lejos y conociendo al mismo tiempo los límites de la capacidad de su arco- ponen la mira a bastante más altura que el objetivo deseado, no para alcanzar con su flecha a tanta altura, sino para poder, con la ayuda de tan alta mira, llegar al lugar que se han propuesto. (Maquiavelo 1994, 48)

La altura (o la buscada mala puntería) debiera estar puesta, entonces, en los ejemplos notables de virtud de Moisés, Ciro, Rómulo, Teseo y semejantes (como Hierón de Siracusa), pero es abordada a través de los ejemplos más recientes de César Borgia, Francesco Sforza, Luis XII de Francia, el Papa Julio II y Fernando de Aragón.

Como se sabe y se ha discutido mucho en el trabajo sobre la obra del florentino, de los primeros y nobles ejemplos antiguos, Maquiavelo dice demasiado poco como para que puedan servir de modelos estrictos, de mapas exhaustivos de acción. Quizá el precepto más claro que el lector puede extraer para la acción política, a partir de estos nobles ejemplos -que es imprescindible ser un profeta armado- viene del lado de Moisés, que es el ejemplo, que no debiera considerarse tanto, dice Maquiavelo, porque Moisés se lo debía todo a Dios. De los últimos ejemplos, de los más recientes, el preferido es César Borgia, que no sólo es una experiencia histórica fracasada, sino que es una experiencia para la que el propio Maquiavelo da dos razones diferentes de su fracaso (una, que Borgia no

intervino en la elección sucesoria del Papa Alejandro VI –o sea, una deficiencia en su virtud-; dos, que lo venció la enfermedad y la muerte –o sea, que la fortuna se ensañó con él-). Qué extraer como máxima de acción a imitar en el caso de César Borgia parece resumirse en que, a pesar de ser virtuoso, la fortuna siempre debe ser en última instancia favorable, lo cual antes que tomar la forma de una máxima de acción suena a una resignada obviedad.

En el caso de la imitación de los ejemplos militares del capítulo XIV, Maquiavelo aconseja primero estudiar las causas de las victorias y derrotas, pero luego imitar no a aquellos hombres eminentes en sí, sino a aquellos que hayan sido *tenidos* por eminentes en las guerras. No obstante la guerra aparece en el texto como capaz de insuflar virtud a cualquier príncipe (incluso a los que advienen a príncipes siendo antes hombres “privados”, como les llama), es más relevante la *reputación* de eminencia que la eminencia misma o la experiencia guerrera en sí. Por tanto, se imita lo que se percibe que constituye una reputación de guerrero, antes que a las artes del guerrero.

Y en el caso de la imitación de la naturaleza del zorro y el león, que se explicita en el capítulo XXI, se trata más bien de la adopción de una naturaleza extraña, de una naturaleza animal bifronte, que no puede asumirse como animalidad lisa y llana, sino como símbolo deshumanizado de la astucia y la fuerza. La imitación aquí no se resume en el consejo de replicar en sí la animalidad, como suele leerse, sino que alude a la representación discursiva de algo irrepresentable, como es qué se debería hacer para tomar una naturaleza animal y qué sería una tal naturaleza⁴⁵. La imitación es, en este tercer caso, una alegoría simbólica de una conducta que podría percibirse como extraña a los cánones de lo humano y que por eso se categoriza como “animal”, antes que un modelo de conversión del príncipe en otra cosa o un repertorio de acciones posibles para devenir extraño a sí y a todos los otros semejantes.

En los tres capítulos citados, por tanto, la imitación no puede entenderse según la lógica de la identificación con el ejemplo pasado, ni es la repetición de lo ya dado, ni insume un patrón exhaustivo que informe la acción presente que se espera del príncipe. Entre el ejemplo y la máxima de

⁴⁵ Espósito (1996) dice que el de Maquiavelo es un pensamiento “antirrepresentativo”.

conducta que Maquiavelo da o bien hay un salto (como dijo Thomas Greene, entre otros intérpretes), o bien dada la indeterminación que él mismo afirma de los resultados de la acción y de la naturaleza humana, la *imitación se torna un estricto llamado a la acción, sólo que investida de una pátina* que podríamos llamar el *citado ad hoc* de otros. Porque el ejemplo a imitar no es acabado ni completo sino que muchas veces es sólo la citación de un nombre, o es sólo tomado por fragmentos y aun cuando se quisiera replicarlo, el imitador, como si fuera un arquero, debe apuntar más alto, para tratar de alcanzar el mero aroma de la virtud, lo que supone necesaria contingencia, no azarosa, sino consciente y buscada. Y además, quién es el que imita, cuáles son sus cualidades y por qué imita lo que imita está dado más por los juegos de simulación y disimulación que configuran el escenario político, por las divisiones sociales existentes y cambiantes y por la diversa combinación de humores, que por criterios asibles que permitan “dar consejos”: eso que irresponsablemente se le adscribió a Maquiavelo. En otras palabras, y antes de preguntarnos si se puede imitar o si desde el vamos esta dispersión lo hace imposible, ¿qué es imitar, para Maquiavelo? ¿Qué es esa práctica que no permitiría la teoría antigua con la que él rompe, justamente para posibilitarla, y que ahora queda en este entredicho?

III. Los sofistas y los políticos

La teoría antigua anclaba la acción política: la remitía a un fin bueno; a ciertas cualidades inherentes al hombre virtuoso, inseparables de él y clarividentes para todos; a un orden social concebido como analogía del alma humana, es decir, a un orden social previsible, armónico, estratificado. Desembarazar a la acción política de la teoría es para el Maquiavelo de Althusser des-anclarla de estos parámetros, emanciparla, recuperarla como acción sin más. Para esto, hay que des-educar al príncipe que se invoca, al príncipe nuevo en un principado nuevo. Hay que extirparle aquella cosmovisión que impide la acción, que impide la imitación de la acción: hay que desarraigarlo de la educación religiosa, que es la forma actual de sentido común en que devino la teoría antigua, en tiempos de Maquiavelo, como dice en el proemio inicial a los *Discursos*. Deseducar para posibilitar la acción política implica decir que la *Antigüedad teórica* no era consustancial

a la acción política (y tan no consustancial era que tuvo que convertirse en una pedagogía, en una educación religiosa). La *Antigüedad teórica* era aquella exterioridad que *aparecía* como el sentido de la acción, que *aparecía* como su legitimidad y la tornaba comprensible, cuando no tenía con ella más que una relación externa, que Maquiavelo busca evidenciar al separarlas y rechazar una en favor de la otra. La *Antigüedad teórica* no era el sentido que permitía la acción, sino la pátina de sentido con la que los antiguos gustaban velar su autonomía y que ahora, en la inactualidad de Maquiavelo, la asfixia. Por tanto, esa acción política puede ahora tomar otra pátina de sentido, otra teoría, por ejemplo, la de la igualdad de todos los hombres o la de posibilidad de enseñar la virtud -que en principio parecerán principios teóricos ajenos, incomprensibles y objetables-.

La imitación de la acción antigua es por tanto, a la vez, innovación y recuperación. La imitación es innovación en tanto la acción aparecerá, si es que puede desencajarse de los cánones teóricos que la impiden y por tanto, si la acción es, será innovadora y hasta podrá aparecer no teoretizable. Pero es también recuperación porque, siguiendo esta lectura, la *Antigüedad teórica* y la *antigüedad práctica* no fueron nunca consustanciales, sino que es la práctica la que en la antigüedad hizo de esa teoría su pátina de sentido legitimador, y hoy precisa recordarle su exterioridad y velarse en otra teoría.

Pero es también innovadora y recuperadora la acción teórica de Maquiavelo. Porque el florentino recupera la historia de los antiguos, pero a la vez, por la función de la historia en su propio texto, por la imposibilidad de la imitación, recuerda que los antiguos no tenían historia en el sentido de una ciencia acumulable, ni de un arquetipo repetible ni de una doctrina moral. Maquiavelo invoca a la historia meramente como nueva pátina legitimadora de lo que es pura innovación, puro llamado a la acción. Esa pátina de la historia es la nueva exterioridad de la práctica, y para constituir la como tal se invoca a los antiguos, innovando con y en medio de ellos.

Pero su acción teórica es también una recuperación de los principios teóricos antiguos, de esos principios que afirmaban la finitud de la teoría frente a la práctica. Se produce así un reposicionamiento de Maquiavelo dentro de un campo teórico ya dado, a favor de ciertos antiguos en detrimento de otros: para decirlo claro, se produce así el posicionamiento de

Maquiavelo a favor de los sofistas y en contra del platonismo⁴⁶. La acción teórica de Maquiavelo es entonces una innovación que es también un citado; es una recuperación de un bando del combate teórico antiguo, en el que él también se inscribe como contendiente.

Esta reinscripción de los términos del combate en la filosofía interesa en especial a Althusser. Él también asumiría, en su contexto, los riesgos del navegante dispuesto a surcar mares intransitados. Su interés en Maquiavelo parece serle una necesidad vital: se trata de releer a Maquiavelo como una forma de poner un coto definitivo a la voracidad de la teoría marxista en favor de la práctica y de resucitar una práctica que “interiorizara” la coyuntura pero no como dictado historicista, sino como *desconyuntamiento*. Maquiavelo aparece como el imprescindible acompañante en esta empresa, porque su “obra” no puede sistematizarse en dictados ni leyes. Y porque ninguna de sus invocaciones simultáneas (las invocaciones a la acción; al advenimiento imprevisible de un sujeto político que no es un sujeto social; a pensar una historia que no sea modelo ni técnica y que, por eso, imite sin imitar), le son indiferentes a Althusser. De ahí el persistente interés y la renovada incógnita. Maquiavelo no (le) es aprehensible y tampoco, del todo ajeno. Ese carácter escurridizo es el que permite pensar la práctica política, sin que el pensamiento la sustituya.

Referencias

- Althusser, Louis. 1977. *Soledad de Maquiavelo. Textos recobrados II*. Madrid: Editora Nacional.
- . (1976) 2004. *Maquiavelo y nosotros*. Madrid: Akal.
- . 2006. *Política e historia. De Maquiavelo a Marx*. Buenos Aires: Katz.
- Berlin, Isaiah. 1972. *The Originality of Machiavelli*. Florencia: Sansoni.
- Breiner, Peter. 2008. “Machiavelli's ‘new prince’ and the Primordial Moment of Acquisition”. *Political Theory* 36: 66-92.

⁴⁶ La pista para esta afirmación es de Nietzsche, que en *El crepúsculo de los ídolos* pone a Maquiavelo como una de sus fortalezas contra el platonismo.

- Espósito, Roberto. 1996. *Confines de lo político. Nueve Pensamientos sobre Política*. Madrid: Trotta.
- Funes, Ernesto. 2004. *La desunión. República y no-dominación en Maquiavelo*. Buenos Aires: Gorla.
- Garver, Eugene. 2003. "After *Virtú*: Rhetoric, Prudence and Moral Pluralism in Machiavelli's *Discourses on Livy*". En *Prudence. Classical Virtue, Postmodern Practice*, editado por Robert Hariman, 67-99. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Greene, Thomas. 1984. "The End of Discourse in Machiavelli's 'Prince'". *Yale French Studies* 67: 57-71.
- Lefort, Claude. 2007. "Maquiavelo y la *verità effettuale*". En *El arte de escribir y lo político*, 233-77. Barcelona: Herder.
- Maquiavelo, Nicolás. 1987. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza editorial.
- . (1513) 1994. *El Príncipe*. Buenos Aires-Madrid: Alianza.
- Montag, Warren. 2005. "Politics: Transcendent or Immanent?: A Response to Miguel Vatter's 'Machiavelli After Marx'". *Theory & Event* 7 (4).
- Nietzsche, Friedrich. 1888. *Crepúsculo de los ídolos*. Varias ediciones.
- Pocock, J.G.A. 1972. "Custom & Grace, Form and Matter: An Approach to Machiavelli's Concept of Innovation". En *Machiavelli and the Nature of Political Thought*, editado por Martin Fleisher, 153-74. New York: Atheneum.
- Rinesi, Eduardo. 2011. *Política y Tragedia. Hamlet entre Maquiavelo y Hobbes*. Buenos Aires: Colihue.
- Skinner, Quentin. 1993. *Los fundamentos del pensamiento político moderno I*. México: FCE.
- . 2005. *Maquiavelo*. Madrid: Alianza.
- Tarleton, Charles D. 2004. "Machiavelli's *The Prince* as memoir". *Texas Studies in Literature and Language* 46 (1): 1-19.
- Vatter, Miguel E. 2000. *Between form and event: Machiavelli's theory of political freedom*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Wolin, Sheldon. 2004. *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

LOS ÍNDICES DE DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA ARGENTINA. SOBRE LA VALIDEZ DE LAS MEDICIONES

*Carolina Tchintian**

Rice University

✉ Carolina.R.Tchintian@rice.edu

Recibido: agosto de 2013

Aprobado: febrero de 2014

Resumen: Entre quienes han emprendido estudios para medir el fenómeno de la democracia, no existe hoy un acuerdo acerca de cuál es la definición operativa sobre la que deben construirse los índices, ni tampoco sobre cuáles son los atributos que deben medirse o la regla de agregación más adecuada a fin de reflejar las similitudes y las diferencias entre regímenes en el tiempo y el espacio. Es precisamente por estas diferencias que los diferentes índices disponibles pueden bien describir historias distintas acerca de un mismo fenómeno histórico. Este trabajo tiene como objetivo comparar la manera en que algunos de estos índices relatan la evolución de la democracia, a la luz de una serie de hitos en la historia política argentina durante el siglo XX y la primera década del siglo XXI. En este trabajo se revisan cuatro de los índices más conocidos de democracia: el Índice Democracia-Dictadura de Przeworski, extendido por Cheibub; el Índice de Democracia de Vanhanen; el índice Polity IV; y el índice de Freedom House. Sobre la base de diferentes sucesos de la política argentina, desde 1900 hasta 2011, este trabajo analiza la evolución de la democracia que cada uno de estos índices relata para evaluar cuál de ellos refleja de manera más fiel los hechos que han moldeado la historia democrática Argentina.

Palabras clave: índices de democracia, política argentina, regímenes políticos

* Licenciada en Ciencia Política Universidad de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Estudiante de Ph.D. en Rice University.

La autora agradece especialmente los aportes del Profesor Mark P. Jones y los comentarios de Ignacio Labaqui y Santiago Alles para la realización de este artículo.

Abstract: Among those who took the initiative to measure the democracy as political regime, there is no general agreement on the operational definition upon which an index should be built, on the attributes that should be measured, or on what is the most appropriate aggregation rule to reflect the similarities and differences between regimes over time and space. It is precisely because of these disagreements that the different indexes available may describe different stories about the same historical phenomena. This work aims to compare the evolution of democracy depicted by some of the most-commonly-used indexes against the evolution of democracy in Argentina during the 20th century and the first decade of the 21st century. In this paper I review four measurements of democracy: Przeworski's Democracy-Dictatorship index, developed and extended by Cheibub; Vanhanen's index of Democracy; the Polity IV index; and the Freedom House index. Based on Argentine politics from 1900 to 2011, I analyze the evolution of democracy according to each index in order to assess which one better reflects and describes the actual facts that shaped Argentine democratic history during those years.

Keywords: Democracy indexes, Argentine politics, political regimes

I. Introducción

Innumerables esfuerzos se han realizado para desarrollar índices capaces de medir diferentes fenómenos sociales. Entre ellos, la medición del tipo de régimen ocupa un lugar privilegiado para las investigaciones sociales. Estos índices son utilizados para el estudio sistemático de cuestiones tales como la identificación de las variables que influyen en el origen y la sostenibilidad de las democracias, o las consecuencias del tipo de régimen sobre el desarrollo económico, y viceversa. Cada una de estos índices presenta ventajas y desventajas que se manifiestan sobre todo en su capacidad para ofrecer una historia coherente de la evolución de diferentes contextos políticos en el tiempo.

Entre quienes han emprendido estudios para medir el fenómeno de la democracia, no existe hoy un acuerdo acerca de cuál es la definición operativa sobre la que deben construirse los índices, ni tampoco sobre cuáles

son los atributos que deben medirse o la regla de agregación más adecuada a fin de reflejar las similitudes y diferencias entre regímenes políticos. Es precisamente por estas diferencias metodológicas que los diferentes índices disponibles pueden contar historias diferentes sobre un mismo fenómeno histórico.

Esta diversidad ha disparado el interés de diferentes investigadores sociales, quienes compararon y analizaron la calidad de los datos logrados a partir de los métodos utilizados para la construcción de estos índices (i.e. Munck y Verkuilen 2002). Este trabajo, en cambio, se propone comparar la evolución de la democracia relatada por cada uno de estos índices a la luz de una serie de hitos relevantes para la historia política de la Argentina en el siglo XX y la primera década del siglo XXI.

Así, se revisan cuatro de los más conocidos índices de democracia: el Índice Democracia-Dictadura de Adam Przeworski, extendido por José Antonio Cheibub; el Índice de Democracia de Tatu Vanhanen; el índice Polity IV; y el índice de Freedom House. Sobre la base de diferentes sucesos de la política argentina entre 1900 y 2011, este trabajo analiza el relato de la evolución de la democracia que describe cada índice.

El caso argentino es particularmente interesante para este tipo de análisis, ya que el siglo XX concentra múltiples hitos hasta la consolidación definitiva de la democracia luego de la última dictadura. En este sentido, la historia de la democracia en Argentina es una historia de marchas y contramarchas sobre aspectos como la competencia y la participación, dos elementos claves a la hora de analizar regímenes en el mundo.

Más aun, la democracia argentina ha sido, y sigue siendo, tema de debate entre académicos especializados en la región. Muchos de estos estudios basan sus análisis en conocidos índices de democracia. Si cada uno de estos índices cuenta una historia que en algún punto se aparta de lo que marcaron ciertos hitos puntuales, la elección de uno u otro no es una decisión menor.

Por ello, este trabajo se propone comparar algunos hitos relevantes de la democracia argentina con la historia que relatan los diferentes índices. El análisis comienza con una breve reseña acerca de la utilización de estos índices en la literatura de la ciencia política, especialmente para la región latinoamericana. En la segunda sección, se presenta brevemente la evolución de la democracia Argentina entre 1900 y 2011. Como principales criterios para dividir más de cien años de historia política, la periodización que se ofrece en este trabajo está basada en los niveles de participación

política, la competencia política y la influencia militar en la política. Esta periodización permite un análisis simplificado sobre la correspondencia existente (o no) entre los índices de democracia y los eventos históricos de la Argentina. En la tercera sección se analizan por separado cada uno de los índices, incluyendo una breve descripción de cada uno (el concepto de democracia que utilizan, los componentes de cada índice, las normas generales de medición y agregación de sus indicadores), la manera en que cada uno refleja la democracia Argentina, y cuán fielmente este relato da cuenta de los hitos y hechos determinantes de la política argentina. Finalmente, la conclusión incluye una comparación entre los índices y su aplicación para el caso argentino.

II. Los índices de democracia en la literatura

Los índices de democracia que aquí se analizan son instrumentos que buscan medir la evolución de los regímenes políticos en el mundo a través del tiempo. Su importancia radica en la posibilidad que ofrecen de evaluar aspectos generales de los regímenes políticos y comparar entre países, y también en su amplia utilización como variable explicativa y variable dependiente por parte de la literatura en ciencia política y relaciones internacionales. Asimismo, cabe destacar que muchos de estos estudios pueden tener importantes implicancias en términos de políticas públicas.

Las áreas de la disciplina que usan de manera intensiva los índices de democracia abarcan estudios acerca de procesos de paz entre democracias (Russett 1993; Maoz y Russett 1993; Russett y Oneal 2001), como así también estudios acerca de la relación entre democracia y desarrollo económico. Estos últimos se originan en el artículo de Seymour M. Lipset de 1959, y su teoría es luego ampliada por Przeworski et al., quienes desarrollan el Índice Democracia-Dictadura. En su revisión de la tesis de Lipset, estos autores entienden que existe una diferencia entre la explicación endógena y exógena de la relación entre democracia y desarrollo económico (Przeworski et al. 2000). De acuerdo con la primera, es más factible la emergencia de la democracia en países económicamente desarrollados. En tanto, de acuerdo a la explicación exógena la democracia puede ser establecida independientemente del nivel de desarrollo del país, aunque es más probable su supervivencia en países desarrollados (Przeworski y

Limongi 1997).

La relación entre democracia y desarrollo económico ocupa un lugar importante en la literatura contemporánea en ciencia política (Boix and Stokes 2003; Boix 2003; Acemoglu y Robinson 2006). Para América Latina en particular, la estabilidad democrática es central dada la historia de crisis políticas seguidas por quiebres democráticos. Para esta literatura, el desarrollo de índices de democracia ha sido de vital importancia para el estudio del impacto de variables económicas, sociales e institucionales sobre la sostenibilidad democrática. Por ejemplo, Mainwaring y Pérez Liñán (2003) abordan la relación entre democracia y modernización utilizando tres de los índices de democracia aquí analizados: Democracia-Dictadura de Cheibub, Polity IV y Freedom House. Sobre la base de estos datos, los autores demuestran que el supuesto impacto positivo del desarrollo económico sobre la democracia no es tan pronunciado en América Latina durante el periodo estudiado (1944-1996). En cambio, la democracia ha sobrevivido en esta región incluso con bajos niveles de desarrollo económico.

Relacionado al impacto del desarrollo económico sobre la sostenibilidad democrática están los estudios acerca del efecto de ciertas decisiones de políticas públicas sobre la supervivencia democrática. Cheibub (1998), por ejemplo, intenta dilucidar cómo interactúan los regímenes políticos con la performance de las políticas públicas. Más específicamente, su estudio analiza el efecto de políticas impopulares en contextos de crisis económicas sobre la supervivencia de la democracia en América Latina.

El nuevo institucionalismo también ha utilizado los diferentes índices de democracia para explicar el impacto de algunas variables institucionales sobre la sostenibilidad democrática. Así, las variables que definen los sistemas presidenciales en oposición a los sistemas parlamentarios se han convertido en las variables explicativas privilegiadas para estos estudios. Stepan y Skach (1993) ofrecen evidencia sobre la tendencia de los sistemas parlamentarios a aumentar los grados de libertad que faciliten las reestructuraciones económicas y sociales necesarias en nuevas democracias, a la vez que consolidan las instituciones democráticas. En este trabajo, los autores se apoyan sobre el argumento y los datos del Índice de Democracia de Tatu Vanhanen. En un trabajo del mismo año titulado “Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: la Difícil Combinación”, Scott Mainwaring utiliza el índice de Freedom House, argumentando que los quiebres de

democracia son más frecuentes en países que combinan sistemas de partidos muy fragmentados con instituciones presidenciales, tal como se daba en la mayor parte de los regímenes Latinoamericanos en el momento de la publicación.

Estos estudios reflejan el modo en el cual los índices de democracia son utilizados para el análisis de fenómenos políticos y sociales. La decisión de utilizar uno u otro como variable independiente no es menor, teniendo en cuenta que, como se detalla en los siguientes párrafos, cada uno puede relatar una historia diferente acerca de la evolución de la democracia. El caso argentino sirve en este análisis como ejemplo de cómo las decisiones conceptuales y metodológicas seguidas por los creadores de estos índices pueden llevar a contar diferentes relatos sobre los mismos hechos históricos.

III. La Política Argentina 1900-2011

La política argentina en el siglo XX se caracteriza por la inestabilidad y las marchas y contramarchas, hasta la consolidación de las actuales instituciones democráticas. Entre 1930 y 1976 la Argentina fue testigo de sucesivos quiebres. Las características que presenta la democracia argentina hoy en día no son el resultado de cambios graduales o constantes en el tiempo, sino de una serie de avances y retrocesos sobre derechos cívicos, políticos y sociales. Algunos logros democráticos han sobrevivido a pesar de las interrupciones esporádicas del régimen, como el sufragio universal, el voto femenino y los derechos cívicos y sociales. En otros casos, sin embargo, los gobiernos autoritarios que reemplazaron los regímenes democráticos alteraron las reglas de lo que sería el siguiente ciclo democrático.

Dado que la finalidad de este trabajo es evaluar la manera en la que los diferentes índices de democracia reflejan la evolución del tipo de régimen en Argentina durante el siglo XX y los primeros años del siglo XI, en esta sección se ofrece una periodización simplificada de la historia política de Argentina, poniendo énfasis en los hitos más relevantes de acuerdo a tres elementos determinantes para el tipo de régimen: el nivel y el alcance de la participación política, la competencia electoral y la influencia de los militares en el proceso de toma de decisiones. Estos elementos, que están presentes (explícita o implícitamente) hasta en las definiciones más

estrechas de democracia, presentan una gran variación en la Argentina durante el período estudiado. A pesar de que en algunos casos el estudio evalúa la existencia o no de instituciones democráticas, a la vez que incluye el análisis de algunas cuestiones más sustantivas como los resultados de políticas públicas derivados de este contexto institucional, esta periodización se basa en una definición procedimental de la democracia (Przeworski et al. 2000) más que en las políticas o resultados sustantivos (Collier y Levitsky 1996).

Participación y competencia política son dos elementos esenciales según la definición de poliarquía de Dahl (1971). Estos elementos se encuentran presentes en casi cualquier medición de democracia (Coppedge et al. 2008). La participación política mide la proporción de la población que ejerce derechos políticos y su alcance. Para que un régimen sea considerado democrático, la cabeza del ejecutivo y el poder legislativo deben ser elegidos de manera popular (Przeworski et al. 2000). La competencia política refiere a la existencia de elecciones libres, justas y periódicas, como el "único juego posible". De acuerdo a la definición minimalista de democracia presentada por Przeworski et al., en un régimen democrático la competencia implica la existencia de tres condiciones: incertidumbre ex-ante (el resultado de la elección no se conoce antes de que tomen lugar las elecciones), irreversibilidad del resultado ex-post (el ganador de la elección asume el cargo), y repetición de las elecciones (las elecciones se dan de manera regular y en plazos predeterminados). Por último, la periodización mide el grado de influencia militar como actores de veto para la política. Si bien esta categoría no es generalizable a todos los contextos políticos, las fuerzas militares jugaron un rol protagónico en la mayor parte de los países latinoamericanos. Por tanto, esta variable tiene como objetivo reconocer los diferentes papeles que los militares han jugado en la política argentina, lo que va desde el rol "tutelar" hasta la intervención directa del Estado Nacional.

Sobre la base de estos tres elementos, los años entre 1900 y 2011 se dividen en siete períodos. El primer período, 1900-1930 puede ser caracterizado como el periodo de "Expansión Democrática". Durante este período, con la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912, se instituye el sufragio universal, secreto y obligatorio, resultando en el crecimiento y el acceso al poder del primer partido político moderno de la Argentina: la Unión Cívica Radical (UCR). Aunque el sufragio "universal" todavía

excluía a las mujeres, extendió el poder e influencia en la política y el gobierno más allá de las elites a sectores hasta entonces excluidos.

El inicio del segundo período está marcado por el primer golpe militar del siglo en la historia de Argentina, en 1930. Aunque el gobierno civil fue restablecido dos años después, la política durante la década del '30 volvió a ser definida y decidida por las elites civiles. Este período es conocido como la "Década Infame", representado típicamente por altos niveles de corrupción y fraude electoral, y una suerte de ilusión democrática que las elites intentaron crear para el resto de la sociedad.

El tercer período comprende el surgimiento, la llegada al poder y la consolidación del movimiento peronista, así como la incorporación de las clases obreras y su activación política (O'Donnell 1972; Collier y Collier 1991). Se inicia con el golpe militar de 1943, momento en el que Juan Domingo Perón es nombrado titular de la recientemente creada Secretaría de Trabajo, incluyendo las dos primeras presidencias de Perón. Este período fue testigo de tres hitos históricos para la democracia argentina: el surgimiento y el empoderamiento del primer partido político de masas basado en la clase obrera, la extensión de los derechos sociales y el Estado de bienestar, y el sufragio femenino.

El período que siguió al golpe militar contra el gobierno de Juan Domingo Perón en 1955 se caracterizó por los intentos de desmovilización, la democracia restringida y el tutelaje militar. La dictadura militar que gobernó entre 1955 y 1958 revirtió muchos de los cambios institucionales implementados por el gobierno de Perón, a la vez que derogó la Constitución de 1949. Los gobiernos civiles que siguieron a la llamada "Revolución Libertadora" fueron elegidos en condiciones de competencia restringida: el Partido Peronista (también conocido como Partido Justicialista, PJ) fue proscripto durante estos años. El período termina en 1966 con el golpe militar encabezado por Onganía.

El período que va desde 1966 hasta 1983 se caracterizó por un nuevo tipo de intervención militar, que dio lugar a los regímenes burocrático-autoritarios (O'Donnell 1973; 1978) y la exacerbación de la violencia política. Estos regímenes (1966-1973 y 1976-1983) no sólo se propusieron el tutelaje temporal, sino que se encargaron de reformar instituciones y promulgar políticas en un intento de "reformar la sociedad". Un elemento distintivo de la política en este período es el aumento de la violencia política y el terrorismo de Estado.

Los dos últimos períodos suceden a la restauración democrática en 1983. Estas fases se dividen por la crisis política y económica de 2001 que marca el fin del tradicional bipartidismo argentino liderado por la UCR y el PJ. Los años que van de 1983 hasta 2001 se definen por la restauración de las instituciones democráticas durante el gobierno de Alfonsín y la doble reforma (política y económica) bajo la administración de Carlos Menem. Un hito relevante en el primer gobierno de Menem es la reforma de la Constitución en 1994, que, entre otras cosas posibilitó la reelección presidencial, eliminó el Colegio Electoral para la elección del presidente, introdujo el tercer Senador por provincia (también elegidos por voto popular), e instituyó nuevos derechos políticos, sociales y civiles (referéndum e iniciativa ciudadana, entre otros) con rango constitucional.

El colapso presidencial de 2001 marca el inicio de la última fase de la periodización aquí planteada. La crisis económica de 2001 provocó la caída del gobierno de De La Rúa (elegido en 1999 a través de una coalición conformada por la UCR y el Frepaso), y sin embargo la crisis no terminó en la ruptura de la democracia. Durante esta etapa, que se extiende hasta el presente, el PJ se convirtió en la fuerza predominante tanto en la política nacional como en la sub-nacional. Después de 2001, los partidos de la oposición permanecieron fragmentados y desorganizados, sobreviviendo principalmente en zonas urbanas densamente pobladas incapaces de presentar una alternativa política viable al PJ. Las administraciones que sucedieron la crisis de 2001 (lideradas mayormente por el Kirchnerismo) deshicieron muchas de las medidas pro-mercado impulsada durante la década de los 90 en la Argentina.

La Tabla 1 es un resumen de la periodización relatada en los párrafos anteriores, incluyendo las tendencias (ascendente, descendente o equilibrio) que caracteriza cada una de las categorías utilizadas en cada período, usando como línea de base el periodo anterior. Las flechas apuntando hacia arriba reflejan un incremento/mejora en la categoría respecto de la situación anterior, las flechas hacia abajo reflejan la reducción/empeoramiento, y las flechas apuntando hacia la derecha reflejan la estabilidad de dicha categoría respecto de la etapa previa. La última columna de la tabla muestra las presidencias civiles y militares que forman parte de cada período.

TABLA 1. Periodización Base sobre la Política Argentina 1900-2011

<i>Años</i>	<i>Período</i>	<i>Competencia</i>	<i>Participación</i>	<i>Influencia Militar</i>	<i>Presidencias</i>
1900-1930	<i>Expansión Democrática</i>	▲	▲	▶	<i>Roca, Quintana, Figueroa Alcorta, Sáenz Peña, De la Plaza, Yrigoyen, Alvear, Yrigoyen</i>
1930-1943	<i>Década Infame</i>	▼	▼	▲	<i>Uriburu*, Justo, Ortiz, Castillo</i>
1943-1955	<i>Peronismo, Movilización de clase obrera y Estado de Bienestar</i>	▲	▲	▶	<i>Ramírez*, Farrell*, Perón, Perón</i>
1955-1966	<i>Desmovilización y Democracia Restringida</i>	▼	▼	▲	<i>Lonardi*, Aramburu*, Frondizi, Guido†, Illia</i>
1966-1983	<i>Estado Burocrático-Autoritario y Violencia Política</i>	▼	▼	▲	<i>Onganía*, Levingston*, Lanusse*, Cámpora, Lastiri, Perón, Martínez de Perón†, Videla*, Viola*, Galtieri*, Bignone*</i>
1983-2001	<i>Democratización y Reformas del Estado y Pro-Mercado</i>	▲	▲	▼	<i>Alfonsín, Menem, Menem, De la Rúa</i>
2001-2011	<i>La democracia después del bipartidismo y</i>	▼	▶	▼	<i>Puerta†, Rodríguez Saa†, Camaño†,</i>

<i>Marcha atrás de las Reformas pro Mercado</i>				<i>Duhalde†, Kirchner, Fernández de Kirchner</i>
---	--	--	--	--

**Gobiernos de facto.*

† Determinados por línea de sucesión o nombrados por Asamblea Constituyente.

IV. Los Índices de Democracia

El estudio de los regímenes políticos en general, y la democracia en particular, ha ocupado un lugar central en la ciencia política. Se ha puesto considerable esfuerzo, sobre todo, en el análisis de las condiciones necesarias para el surgimiento y sostenibilidad de la democracia (Lipset 1959; Przeworski y Limongi 1997; Acemoglu y Robinson 2006; Mainwaring y Shugart 1997), así como en las consecuencias del tipo de régimen para cuestiones tales como el desarrollo económico (Boix 2003; Przeworski et al. 2000). Diferentes mediciones de democracia han acompañado estos desarrollos. Sobre la base de diferentes definiciones operativas de democracia, cada medida considera diferentes atributos y criterios de agregación para la generación de un índice que mida los niveles de democracia –o no democracia– en determinado país a lo largo del tiempo (Cheibub et al. 2010; Munck y Verkuilen 2002; Bollen y Grandjean 1981). En esta sección se revisan cuatro de las más conocidas y utilizadas medidas: el Índice de Democracia-Dictadura, el índice de Democracia de Vanhanen, el índice Polity IV y el índice de Libertad medido por Freedom House.

Luego de una breve descripción de cada índice, incluyendo la definición de la cual parten, los componentes que utilizan para la generación del índice, las reglas de agregación de estos indicadores, y la evaluación de su validez y confiabilidad, se examina la evolución de sus valores para el caso argentino. En particular, se analiza el tipo de información que cada índice proporcionan sobre la evolución de la democracia en este país. Para ello, se utiliza la periodización presentada en el apartado anterior.

Índice Democracia-Dictadura (DD)

El Índice de Democracia-Dictadura (DD) se construye sobre la base de una definición minimalista y procedimental de los regímenes políticos. Según Cheibub et al. (2010), la democracia depende exclusivamente de la presencia de ciertas instituciones, y la medición del tipo de régimen no hace referencia a los resultados generados por dichos regímenes (definición sustantiva de la democracia). En consecuencia, un régimen es considerado democrático si aquellos que gobiernan (en particular la cabeza del poder ejecutivo y el poder legislativo) acceden al poder a través de elecciones abiertas y periódicas; elecciones en las que la oposición tiene posibilidades de ganar y en las que el ganador efectivamente asume el cargo (Cheibub et al. 2010).

En otras palabras, un régimen puede ser clasificado como democracia si: a) la cabeza del poder ejecutivo es elegido popularmente, b) el poder legislativo es elegido popularmente, c) más de un partido compite en las elecciones y, d) hay alternancia en el poder (Álvarez et al. 1996). Cada una de estas cuatro reglas incluyen una serie de indicadores, las que se combinan para formar una variable dicotómica que toma el valor de uno (1) para las democracias, y cero (0) en cualquier otro caso (dictadura).

Las dos primeras reglas no requieren demasiada aclaración en cuanto a su operacionalización. Son simplemente el resultado de la observación del modo en el que el poder ejecutivo y el poder legislativo son ocupados. La tercera sin embargo, es más compleja, y hace referencia directa a la idea de competencia durante las elecciones para que un régimen sea considerado democrático. Así, esta regla contempla: la existencia de partidos políticos, la existencia de más de un partido político, y si el actual régimen establece o no un sistema no-partidario o es un régimen de partido único. Esta regla contempla también si quienes se encuentran en el poder actúan contra la constitución y clausuran o impiden las sesiones legislativas, o si reforman las reglas electorales a su favor (Álvarez et al. 1996; Cheibub et al. 2010).

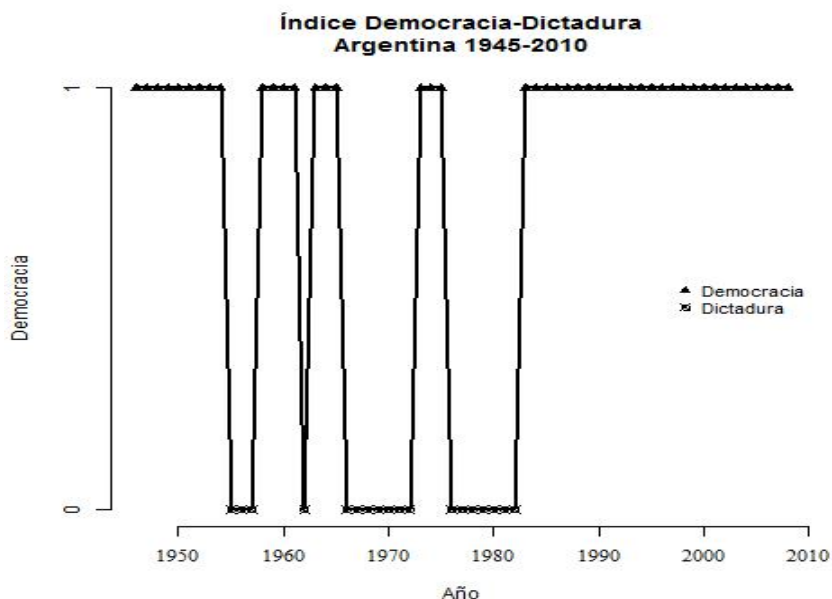
Finalmente, la cuarta regla hace referencia a lo que comúnmente se denominaría en la jerga metodológica un error de tipo 2; esto es, clasificar como democracias a regímenes que en realidad deberían ser clasificados como dictaduras. En este caso, si el régimen en cuestión califica como democracia de acuerdo a las tres primeras reglas mencionadas

anteriormente, pero quien se encuentra en ejercicio del poder sostuvo su posición durante más de dos mandatos o nunca perdió una elección (Álvarez et al. 1996; Cheibub et al. 2010), entonces es posible que este sea un caso de error de tipo 2.

El índice DD es el más simple entre los revisados en este estudio, tanto en términos de lo que pretende medir, como en el modo que lo hace. En principio, en materia de confiabilidad, es decir, la capacidad de reproducir el proceso a través del cual se generan los datos, el índice es bastante preciso por cuanto se basa en hechos objetivos y sobre un pequeño número de instituciones políticas. Esto facilita la reproducción fiel de esta medida. En lo que refiere a su validez, sin embargo, es decir, si el índice mide lo que pretende medir (validez aparente), es otra la situación, una que puede ser mejor evaluada sobre la base casos de estudio.

El Gráfico 1 muestra la evolución de este índice para Argentina entre 1945 y 2010. Como se trata de una variable dicotómica, los años de gobiernos democráticos se representan en triángulos (de valor igual a 1), mientras que años de gobiernos no democráticos se representan en círculos superpuestos con cruces (valor igual a 0).

GRÁFICO 1. Índice Democracia-Dictadura. Argentina 1945-2010



Los círculos con cruz coinciden claramente con los años de influencia militar directa en el gobierno, los cuales indican con precisión las cuatro interrupciones de gobierno civil (1955, 1962, 1966 y 1976) durante el período que abarca este índice (1945-2010). Sin embargo, al ser una variable dicotómica, el índice no refleja los cambios en el nivel y el alcance de la competencia y la participación política. Al respecto, cabe señalar que eventos tales como el sufragio femenino en 1947 no afecta a la puntuación del índice general, aun cuando este representa una clara mejora en términos de participación en la medida que implica el aumento en la participación de aproximadamente 50% de la población. De igual manera, el índice no refleja los años en los que el PJ estuvo proscripto de la competencia electoral (1955-1966), ni el final de la era del bipartidismo en la Argentina después de la crisis política de 2001.

En cuanto a la validez del índice, es posible señalar que mide con precisión el grado en que un gobierno es elegido en elecciones competitivas con participación abierta, pero no mide cambios graduales (ya sean positivos o negativos) en la competencia electoral o en la participación política. Tampoco mide situaciones donde la influencia militar no se ejerce directamente mediante el ejercicio del gobierno, como son los casos de tutelaje militar entre los años 1958 y 1966.

Índice de Democratización – Vanhanen

Como en el caso anterior, el índice de democratización que ofrece Vanhanen también se basa en una definición procedimental de la democracia. De acuerdo con este índice, la democracia refiere al sistema político en el que diversos grupos sociales e ideológicos se encuentran legalmente habilitados para competir por el poder político y en el que quienes ejercen el poder institucional son electos por el pueblo y son responsables ante él (Vanhanen Libro de Códigos). Este índice está compuesto por dos dimensiones principales: competencia y participación.

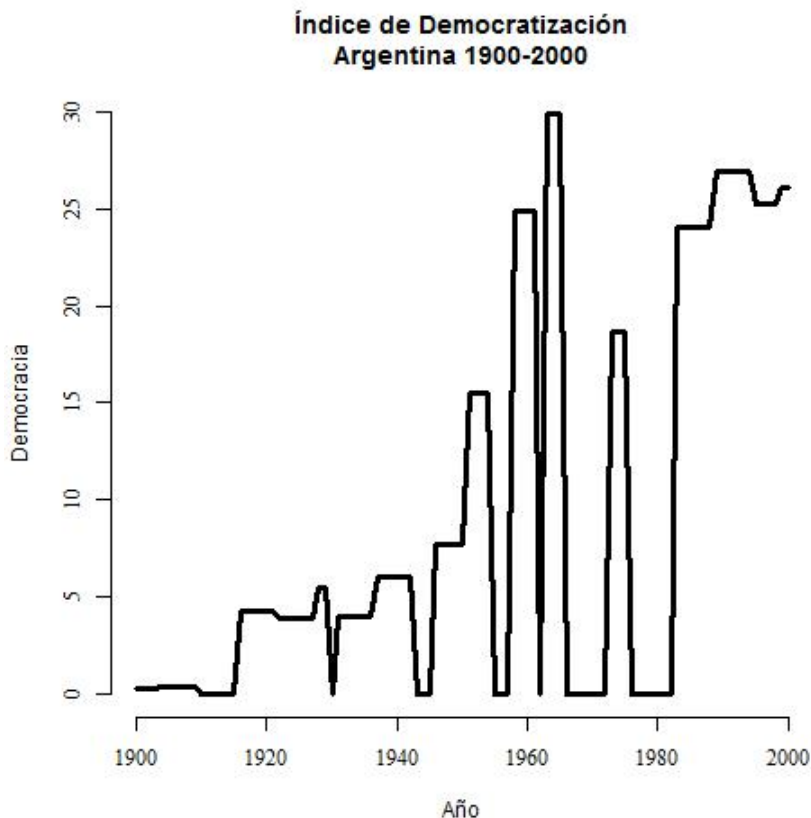
De acuerdo a este índice, la competencia refiere a la oportunidad legal de competir por el control de las instituciones políticas a través de las elecciones. También indica que las personas son libres de organizarse políticamente (u organizar partidos políticos) y oponerse al gobierno, así

como de competir por el poder. La variable competencia refiere al éxito electoral de partidos pequeños, medido como el porcentaje de votos que estos partidos obtienen en elecciones ejecutivas y legislativas. La variable se calcula como la diferencia entre 100 y el porcentaje de votos obtenidos por el partido que ganó más votos en las elecciones parlamentarias o el candidato ganador en las elecciones ejecutivas. Por su parte, la participación política refleja el nivel de participación en cada elección, y se mide como el porcentaje total de la población en edad de votar que efectivamente ejerció su voto.

El índice de democratización surge de la multiplicación de los valores obtenidos al medir la participación y la competencia, y luego se divide este resultado por 100. Esto genera un índice continuo de democratización, donde los valores más altos reflejan democracias, y los valores más bajos las no-democracias. El índice no ofrece ninguna referencia sobre el umbral más allá del cuál un régimen deja de ser considerado una democracia para comenzar a ser considerado un sistema autocrático (Vanhanen, 2000).

Una vez más, este índice se basa en datos objetivos (resultados electorales), por tanto la confiabilidad del índice no se ve comprometida. Sin embargo, la validez de este índice es algo más cuestionable. De acuerdo a Munck y Verkuilen (2002) las medidas de competencia (el porcentaje de votos obtenidos por el partido más grande) y participación (participación electoral) son medidas poco adecuadas del atributo correspondiente. La manera en la que se miden estas variables presenta algunos problemas. Por ejemplo, el hecho de que altos niveles de fragmentación partidaria generan altos valores para esta variable independientemente de si esto realmente significa un mayor grado de competencia real comparado con países bipartidistas.

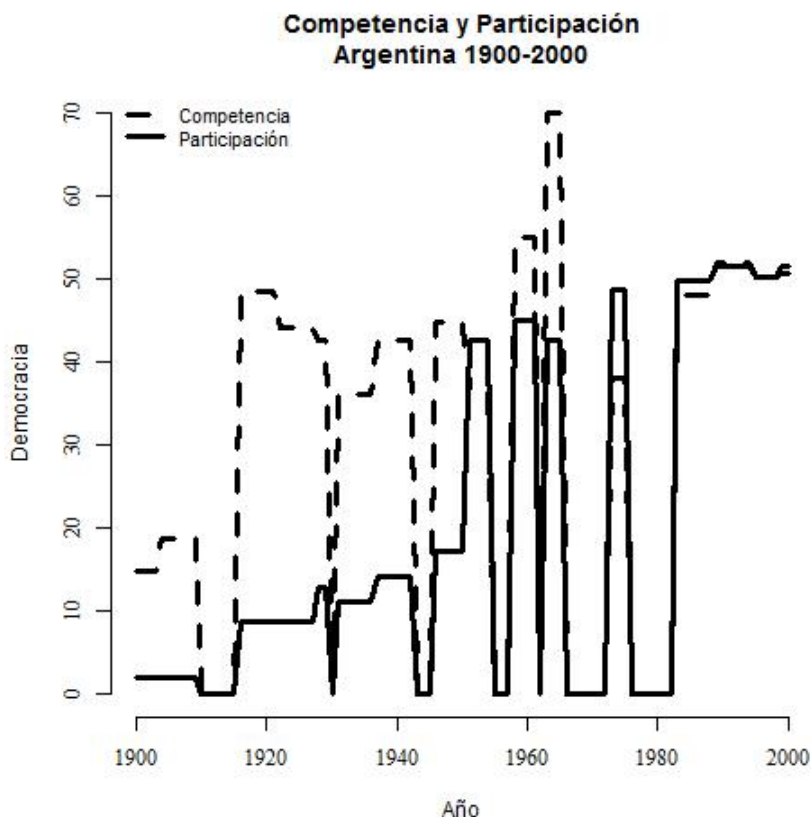
La pregunta que subyace entonces es si el índice mide lo que pretende medir. El caso argentino nuevamente proporciona una base sobre la cual evaluar esta cuestión. El Gráfico 2 muestra la evolución de la democracia en Argentina durante el siglo 20 según este índice. Como se trata de una variable continua, la línea que representa los valores del índice no distingue los años en términos de democracia o la dictadura como en el caso anterior.

GRÁFICO 2. Índice de Democratización. Argentina 1900-2000

Al igual que la medida de DD de la democracia, el índice refleja la influencia militar directa en el gobierno, señalando con precisión las seis interrupciones del orden civil en el período (1930, 1943, 1955, 1963, 1966, 1976).

El Gráfico 3 presenta las dimensiones que componen el índice de manera desagregada. La participación (línea continua) es igual a 0 para todos estos casos de intervención militar, lo que hace que al multiplicar este valor por cualquier nivel de competencia (línea punteada), por más alto que califique éste, resulte en una puntuación final igual a 0 en el índice general de democratización.

GRÁFICO 3 | Índice de Democratización. Competencia y Participación. Argentina 1900-2000



Así, la promulgación de la Ley Sáenz Peña en 1912 que establece el sufragio universal, obligatorio y secreto, así como la emancipación de la mujer en el año 1947 se reflejan en el índice por un mayor nivel de participación durante las elecciones inmediatamente siguientes a estos hechos (1916 y 1951). Es interesante el hecho de que las puntuaciones del índice general de democratización para los años anteriores al establecimiento del sufragio universal, son los mismos que los correspondientes a los años de las dictaduras militares. Una vez más, este resultado está en línea con la forma en que se construye el índice (multiplicando participación y competencia).

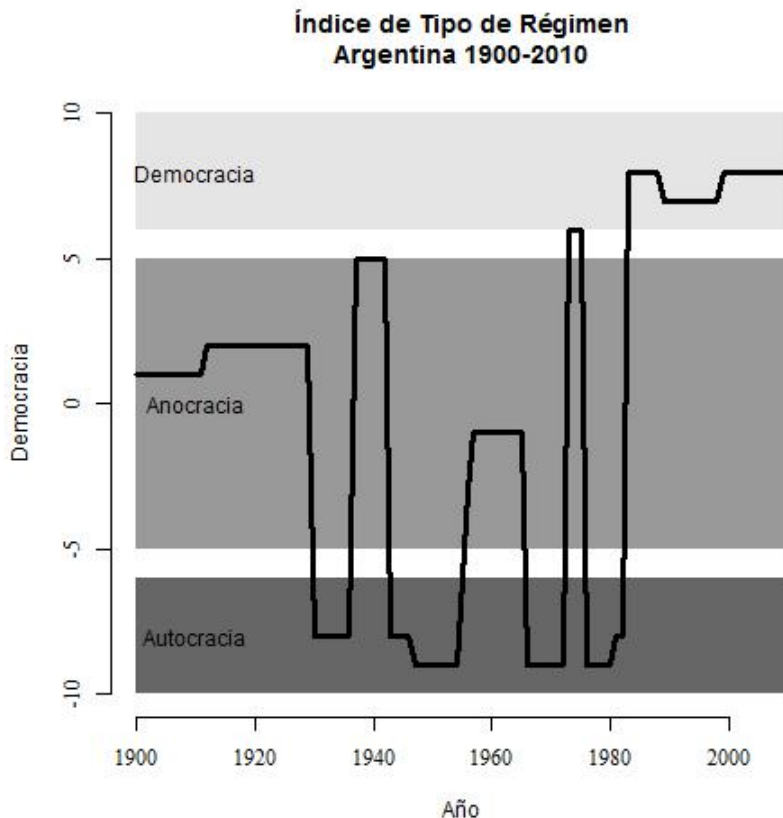
Al igual que el índice previamente analizado, esta medida no refleja la proscripción del peronismo entre 1955 y 1966 como una baja en el índice general de democratización. De hecho, los resultados en este periodo son los más altos de toda la serie (si se excluyen los gobiernos militares durante estos 10 años). El hecho de que en un índice de democracia se observe la calificación más alta de la serie en un contexto en que un sector mayoritario estaba inhibido de competir en las elecciones, y en el cual las Fuerzas Armadas ejercían un poder de veto sobre las autoridades civiles, plantea dudas acerca de su validez.

Polity IV

Polity IV constituye uno de los índices más conocidos y utilizados en el campo de la ciencia política. Su definición de democracia se basa en características y atributos institucionales de los regímenes. El índice examina de características de la autoridad en instituciones de gobierno democráticas y autocráticas. Un total de cinco categorías encierran una serie de 36 variables para conformar el índice final. Estas categorías son: a) competitividad del reclutamiento del Poder Ejecutivo; b) grado de apertura del reclutamiento del Poder Ejecutivo, c) restricciones sobre el Poder Ejecutivo; d) regulación de la participación; y e) competitividad de la participación política. A partir de estas categorías, se clasifican los tipos de regímenes a través de una escala de 21 puntos que va de -10 (autocracias) a 10 (democracias). La escala se puede dividir en tres secciones para distinguir entre los tipos de régimen: autocracias plenamente institucionalizadas (-10 a -6), anocracias o regímenes mixtos (-5 a +5), y democracias plenamente institucionalizadas (6-10).

Los componentes de cada categoría se construyen a partir de la codificación de datos históricos. De acuerdo a Munck y Verkuilen (2002) Polity IV es un ejemplo de claridad con respecto a las reglas de codificación. Sin embargo, el proceso de codificación requiere de gran entrenamiento de parte de los codificadores para lograr un aceptable nivel de precisión, lo que sugiere que diferentes codificadores pueden llegar a diferentes decisiones incluso leyendo el mismo Manual de Codificación. Esto genera un problema de validez conceptual: los conceptos claves pueden no ser coherentes con los datos empíricos (Coppedge y Gerring 2011).

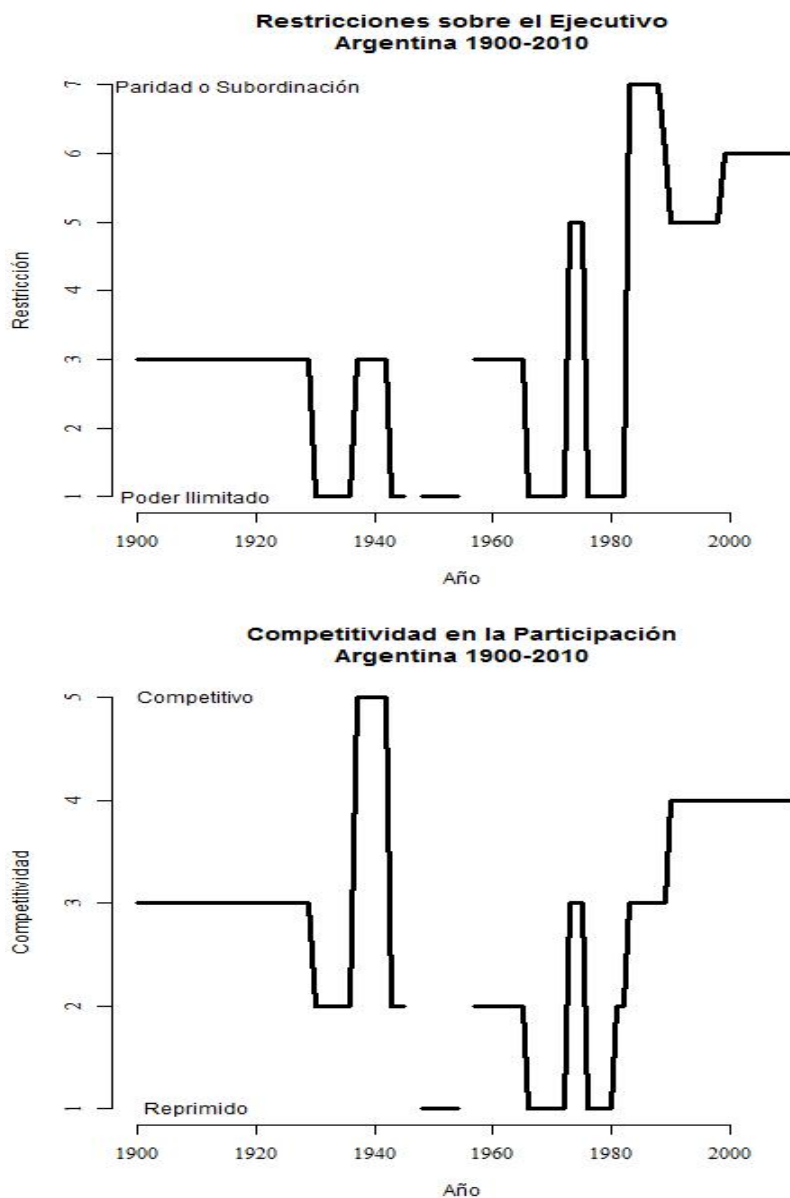
GRÁFICO 4. Polity IV. Argentina 1900-2010

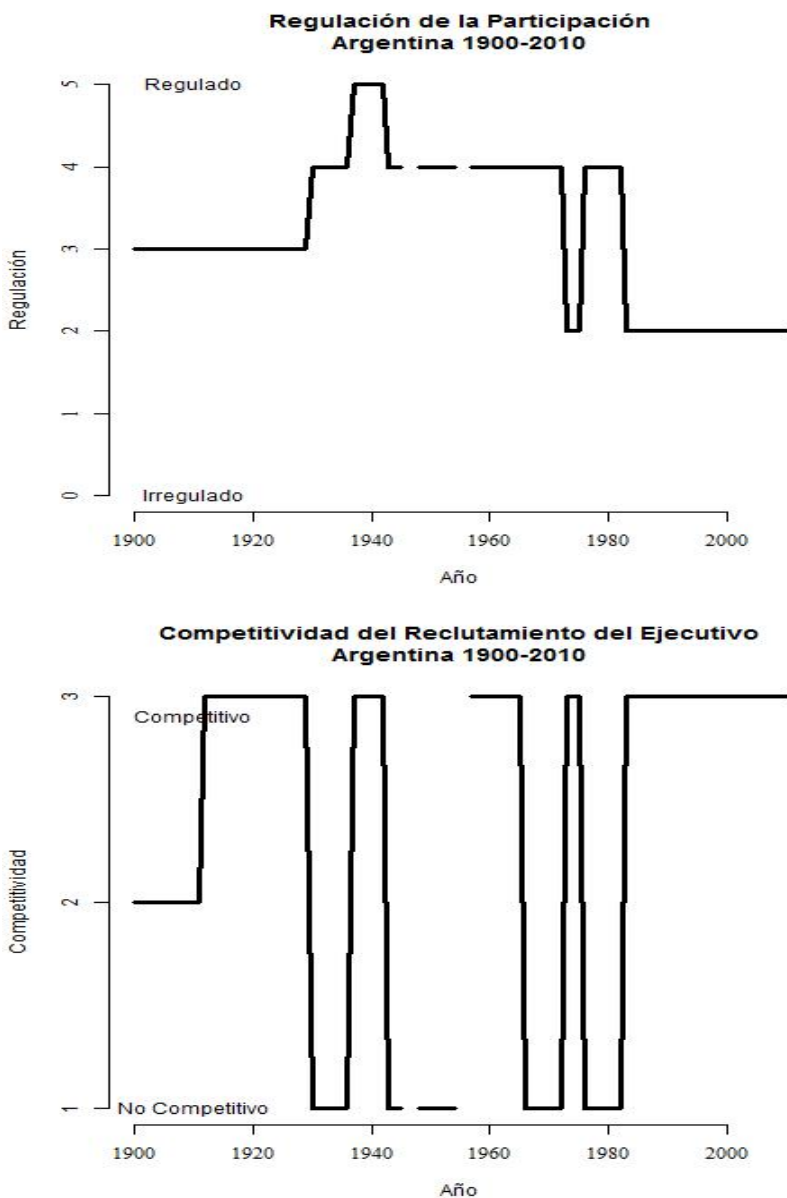


El gráfico 4 presenta la evolución del tipo de régimen en Argentina entre 1900 y 2010 según Polity IV. La historia contada por este índice es diferente a la de los dos casos anteriores. Intervenciones militares directas están cerca del extremo no democrático, pero también lo están otros gobiernos que fueron electos democráticamente. Tal es el caso de la primera y la segunda administración de Perón (1945-1951, 1951-1955). Aunque durante su segundo mandato Perón concentró amplias facultades en el poder ejecutivo, a la vez que las posibilidades de la oposición de expresarse públicamente estaban restringidas –aunque no formalmente–, es difícil justificar una

puntuación tan baja (similar a la que corresponde a los gobiernos militares de las décadas del 60 y 70).

GRÁFICO 5. Polity IV. Indicadores Desagregados. Argentina 1900-2010





Una mirada más detallada sobre los diferentes indicadores que se conjugan para dar origen al índice de Polity IV revela que lo que estaría generando bajos índices de democracia durante los años de la primera y

segunda presidencia de Perón es la baja puntuación para los indicadores competitividad en el reclutamiento del poder ejecutivo, restricciones sobre el ejecutivo y competitividad de la participación política. De acuerdo a estos índices, durante estos años el reclutamiento del ejecutivo no es competitivo, el poder del ejecutivo es ilimitado, y la participación política es restringida.

Por otra parte, este índice refleja aquello que los dos anteriores no capturaban: la proscripción del peronismo entre 1955 y 1966. Los gobiernos durante este período se clasifican como anocracias o regímenes mixtos según Polity IV, precisamente en virtud de este fenómeno. También vale la pena mencionar que las calificaciones más altas de la serie son los que siguen la última transición democrática en 1983. Es llamativo, sin embargo, que durante el tercer gobierno de Perón a partir de 1973, las puntuaciones sean tan altas a pesar del nivel de violencia política y la influencia de los militares como actores de veto para la toma de decisiones.

Por último, dos hechos adicionales que no se reflejan en este índice se merecen atención. En primer lugar, la emancipación de la mujer no parece tener ningún efecto en la puntuación global de las dos primeras presidencias de Perón. En segundo lugar, a pesar de que el índice incluye la medición sobre las limitaciones del poder ejecutivo, la puntuación de las presidencias de Menem sigue siendo tan altas como las de Alfonsín, a pesar de que varios autores describen este período como uno de hiperpresidencialismo o de democracia delegativa (O'Donnell 1994, Ferreyra Rubio-Goretti 1996).

Índice de Libertad – Freedom House

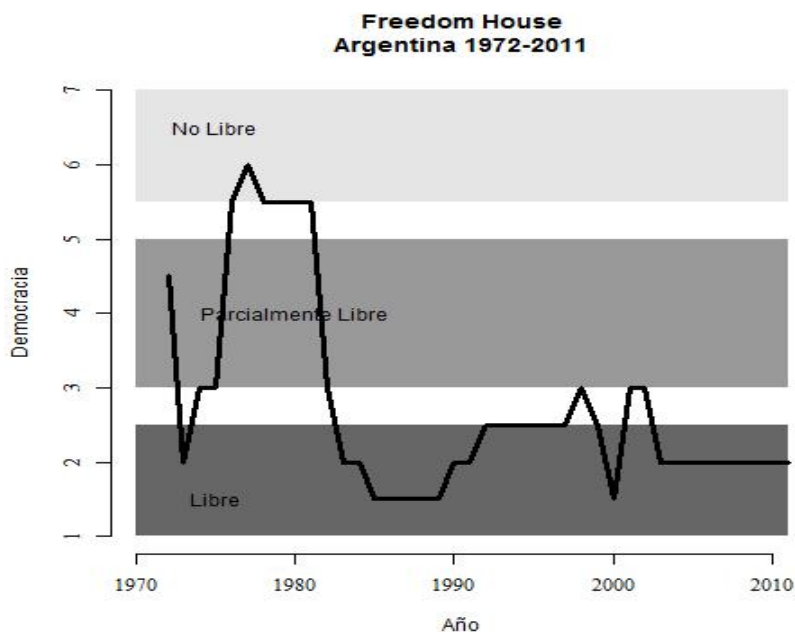
Freedom House parte de un concepto más amplio de democracia, o más específicamente, lo que se conoce como definiciones sustantivas de democracia. Este índice se propone evaluar no sólo cómo los regímenes operan desde el punto de vista institucional, sino también analizar los resultados y efectos de esas instituciones. En este sentido, en su apartado metodológico se explica que el índice mide la libertad de cada país según dos grandes categorías: los derechos políticos y las libertades civiles. El índice se construye utilizando principalmente datos de encuestas a expertos en cada país. El proceso de calificación se basa en una lista de 10 preguntas sobre derechos políticos y 15 preguntas sobre libertades civiles.

Las cuestiones de derechos políticos se agrupan en tres categorías: a)

proceso electoral, b) pluralismo político y participación, y c) funcionamiento del Gobierno. Por su parte, las cuestiones relativas a las libertades se agrupan en cuatro subcategorías: a) la libertad de expresión y de convicciones, b) libertad asociativa y derechos de organización, c) el Estado de Derecho, y d) la autonomía personal y los derechos individuales. El producto final es un índice continuo que va de 1 al 7 para cada dimensión –derechos políticos y libertades civiles–, que se pueden combinar (promedio) con el fin de obtener los resultados. Las puntuaciones se pueden dividir en tres categorías: los países libres (de 1 a 2,5), los países parcialmente libres (de 3 a 5) y los países no-libres (del 5,5 a 7).

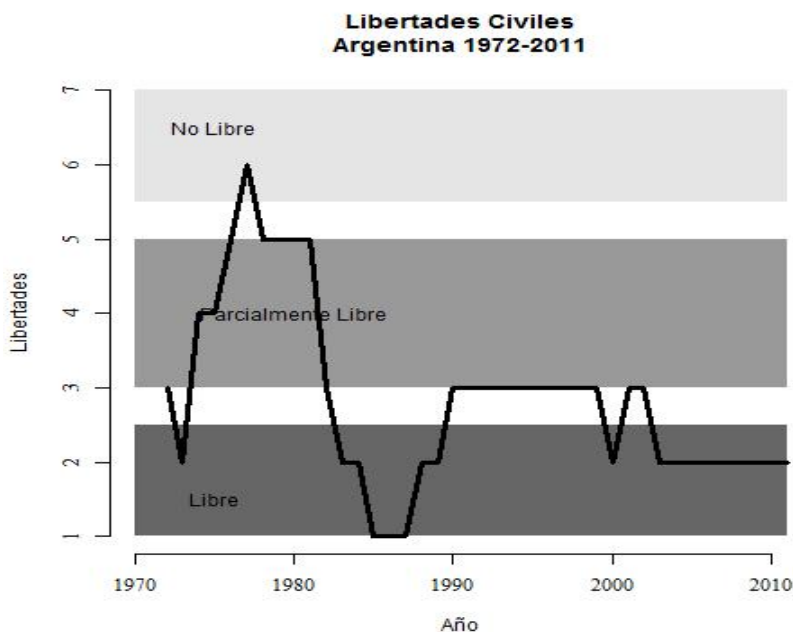
La confiabilidad es una de las críticas más frecuentes para este índice. Según Cheibub et al. (2010), las normas de codificación cambian de año en año, y los años anteriores no se actualizan para reflejar estos cambios. Una apreciación similar realiza Bosin (2007), quien señala que algunos de los criterios utilizados por Freedom House para las democracias son ambiguos y que no se proporciona un conjunto claro de reglas de codificación (Munck y Verkuilen 2002).

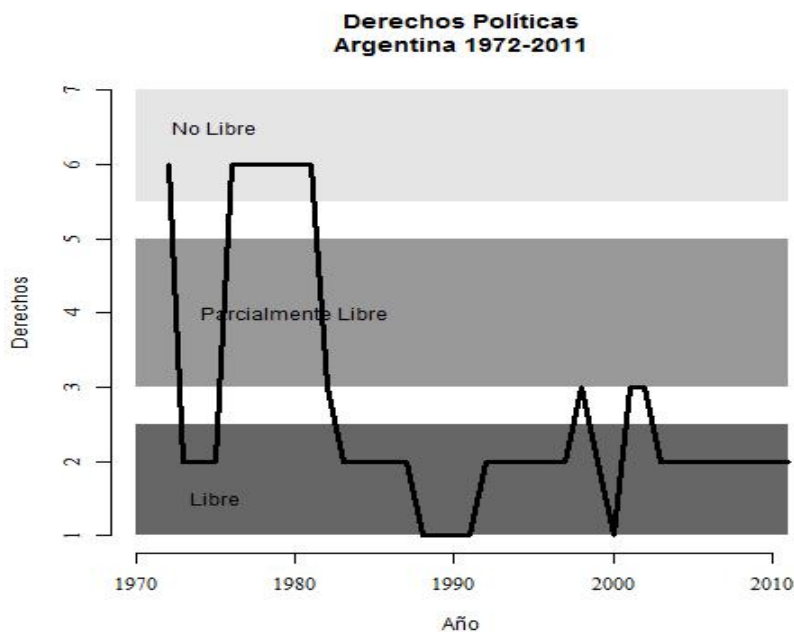
GRÁFICO 6. Freedom House



El gráfico 6 presenta la evolución de este índice para Argentina entre 1972 y 2011. Las tres franjas en diferente tonalidad de gris al fondo del gráfico representan los años considerados libres (gris oscuro), parcialmente libres (gris intermedio) y no libres (gris claro). Como todos los demás índices de democracia, Freedom House también registra con precisión años durante los cuales el gobierno fue intervenido por los militares con los peores valores para la serie. Durante estos años, tanto los derechos políticos como las libertades civiles se encuentran restringidos (como se observa el gráfico 7).

GRÁFICO 7. Freedom House. Derechos Políticos y Libertades Civiles





Lo que claramente significa una mejora respecto de los índices anteriores es que demuestra una sensibilidad mayor a cambios más sutiles. El período entre 1972 y 1975 es testigo de la vuelta de Perón al país, su elección para un tercer mandato como Presidente, y el aumento del nivel de la influencia militar sobre la presidencia una vez que su viuda, Isabel Martínez de Perón, asume el mando entre 1974 y 1975. Estos años son calificados por el índice como parcialmente libres y no libres. De la misma manera, 1977 recibe la peor puntuación de toda la serie durante el gobierno autoritario de Videla, coincidiendo con el peor período en términos de violaciones de los derechos humanos. En la misma línea, 1983, el año de la última transición a la democracia, se presenta como un país parcialmente libre en comparación con los años que siguen la asunción de Alfonsín en diciembre de 1983 (1984 en adelante).

La década que abarca los gobiernos de Menem también presenta variaciones, mientras que la crisis social y económica en 2001 y 2002 se refleja en un aumento en la puntuación, mostrando una disminución tanto de los derechos civiles y políticos.

V. Conclusiones

¿Cuentan la misma historia los diferentes índices de democracia analizados en este trabajo? ¿Ofrece cada una de estas medidas una historia válida de la política argentina desde 1900 hasta la actualidad? La respuesta a la primera pregunta es: claramente no. Las razones también son bastante obvias: cada uno de los índices se basa en las diferentes concepciones de la democracia y miden diferentes atributos de los regímenes políticos.

La respuesta a la segunda pregunta es más compleja. La validez de cada uno de estos índices puede evaluarse a la luz de los acontecimientos y dinámicas reales de la historia de la Argentina durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Todos ellos reflejan la importancia de los golpes militares durante estos años como factores que inhiben tanto la participación como la libre competencia política, y por tanto, generan puntuaciones opuestas a lo que daría un régimen democrático. Esto es porque ambas dimensiones, participación y competencia política aparecen como variables relevantes en las cuatro medidas de la democracia, incluso para el más sencillo de los índices, el Índice dicotómico de Democracia-Dictadura.

Sin embargo, los cambios más sutiles en la participación y la competencia, es decir, situaciones que van más allá de la ausencia total o restitución parcial de éstas condiciones, apenas son captados por la mayoría de los índices. El Índice de DD de Przewroski/Cheibub no es capaz de reflejar ninguno de los logros democráticos del el siglo XX (el sufragio femenino, el surgimiento del estado benefactor o los derechos sociales de los trabajadores), debido a su distinción básica entre lo que constituye una democracia y lo que no. Esto no deja lugar a diferentes grados en que la democracia puede avanzar. El Índice de Vanhanen presenta un problema similar, a pesar de que su medición no es dicotómica. Si bien refleja mejor las oscilaciones en los grados de participación, no es capaz de identificar los cambios en los diferentes niveles de competencia política.

El caso de Polity IV presenta diferencias en el relato de la política en Argentina. Es sorprendente que sus puntajes para las dos primeras administraciones Perón califiquen como una dictadura, en el mismo nivel que las intervenciones militares. Aunque la figura de Perón, su papel en la política argentina, el nivel de libertades políticas y el rol de la oposición

durante estos años es motivo de controversia, es innegable que se trataba de gobiernos elegidos democráticamente. La medida Freedom House parece ser más sensible a los cambios menos pronunciados en la democracia. Pequeños cambios se reflejan en el índice, que ofrece un relato más ajustado a los hechos históricos reales. Sin embargo, el período incluido es mucho más corto que los otros índices.

En general, los índices reflejan fielmente los regímenes no democráticos como consecuencia de las intervenciones militares. Estas interrupciones en el orden democrático encuentran correlación con el cese de la participación y la competencia política, dos atributos que parecen ser relevantes para la construcción de todos los índices analizados en este trabajo. Sin embargo, la capacidad de respuesta de los índices a cambios más sutiles en la calidad de la democracia y sus atributos no es tan clara. La utilidad de cada uno de estos índices está definida por los fenómenos que pueden captar, pero también por su versatilidad para ser incorporados a modelos más complejos que apuntan a explicar otros fenómenos. Para ello, es necesario conocer las diferencias entre ellos y saber qué parte de la historia cuentan, y cuáles otras no son capaces de reflejar.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvarez, Mike, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski. 1996. "Classifying political regimes". *Studies in comparative International Development* 31 (2): 3-36.
- Bollen, Kenneth A. y Burke D. Grandjean. 1981. "The dimension(s) of democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy". *American Sociological Review* 46 (5): 651-9.
- Bosin, Yury V. 2007. *Measuring Democracy: Approaches and Challenges Associated with Developing Democratic Indices*. Washington, DC: IFES Fellowships in Democracy Studies.
- Boix, Charles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boix, Charles, y Susan Stokes. 2003. "Endogenous Democratization". *World Politics* 55 (4): 517-49.

- Cheibub, José Antonio. 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships". *World Politics* 50 (3): 349-76.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, y James Raymond Vreeland. 2010. "Democracy and dictatorship revisited." *Public Choice* 143 (1): 67-101.
- Collier, Ruth, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1996. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49 (3): 430-51.
- Coppedge, Michael y Wolfgang H. Reinicke. 1990. "Measuring Polyarchy" *Studies in Comparative International Development* 25 (1): 51-72.
- Coppedge, Michael, Ángel Alvarez, y Claudia Maldonado. 2008. "Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness." *The Journal of Politics* 70 (3): 632-47.
- Coppedge, Michael, y John Gerring. 2011. "Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach". *Research Articles* 9 (2): 247-67.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ferreira Rubio, Delia, y Matteo Goretti. 1996. "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989 - Agosto 1994)". *Desarrollo Económico* 36: 141.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review* 53 (1): 69-105.
- Marshall, Monty, Ted Robert Gurr, Christian Davenport, y Keith Jagers. 2002. "Polity IV 1800-1999. Comments on Munck and Verkuilen". *Comparative Political Studies* 35 (1): 40-5.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2003. "Level of Development and Democracy. Latin American Exceptionalism, 1945-1996". *Comparative Political Studies* 36 (9): 1031-67.
- Maoz, Zeev, y Bruce Russett. 1993. "Normative and Structural Causes of

- Democratic Peace, 1946-1986". *The American Political Science Review* 87 (3): 624-38.
- Munck, Gerardo L., y Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- O'Donnell, Guillermo A. 1972. *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- . 1973. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California.
- . 1978. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". *Latin American Research Review* 13 (1): 3-38.
- . 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- Oneal, John R., y Bruce Russett. 2001. "Clear and Clean: The Fixed Effects of the Liberal Peace". *International Organization* 55 (2): 469-85.
- Przeworski, Adam, y Fernando Limongi. 1997. "Modernization: Theories and facts". *World Politics* 49 (2): 155-83.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shawn, Treier, y Simon Jackman. 2008. "Democracy as a Latent Variable". *American Journal of Political Science* 52 (1): 201-17.
- Smith, Peter H. 2012. *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred, y Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism". *World Politics* 46 (1): 1-22.
- Vanhanen, Tatu. 2000. "A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998". *Journal of Peace Research* 37 (2): 37-251.

Bases de datos

Cheibub et al. *Democracy and Dictatorship*. <http://Sites.google.com/site/>

joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited
Freedom House. *Freedom in the World*. <http://www.freedomhouse.org>
Polity IV. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
Vanhanen Index of Democracy. [http://www.prio.no/Data/Governance/
Vanhanens-index-of-democracy/](http://www.prio.no/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/)

IBEROAMÉRICA DE REOJO EN LA VISIÓN DE TOCQUEVILLE

Alberto Eduardo Bisso

Pontificia Univ. Católica Argentina

✉ albertoebisso@gmail.com

Recibido: agosto de 2013

Aprobado: febrero de 2014

Resumen: *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville contiene una teoría de las causas de la república democrática anglosajona en el norte del continente que se entremezcla con la explicación de los factores de la prosperidad norteamericana. A lo largo del libro el autor francés formula una serie de observaciones dispersas sobre los países del Nuevo Mundo colonizados por España y Portugal. El artículo analiza sistemáticamente estas observaciones, de manera de reconstruir la teoría comparativa del desarrollo económico de ambas regiones culturales, en parte esbozada y en parte implícita en este libro de Tocqueville. La revisión del peso relativo de a) las leyes, b) las costumbres y c) lo que Tocqueville llama circunstancias o causas accidentales en el desarrollo de la república democrática y su prosperidad, descubre inconsistencias de interés para quienes desean comprender las causas del atraso material de Iberoamérica respecto de Angloamérica.*

Palabras clave: Democracia, desarrollo comparado, Historia latinoamericana, Estados Unidos, calvinismo

Abstract: *Democracy in America*, by Alexis de Tocqueville carries a theory of the causes of the anglosaxon democratic republic that flourished in the north of the continent of that name. In the French author's exposition the explanation of the causes of democracy gets mixed with those of northern American prosperity. Along the book, Tocqueville expresses a series of observations on the part of the New World that was colonized by Spain and Portugal. The article systematically analyzes these observations, so as to reconstruct

* Licenciado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina) y Master of Arts in Political Science (Northeastern University). Se desempeña como profesor protitular de Historia de las Ideas Políticas II, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación (Pontificia Universidad Católica Argentina).

Tocqueville's implicit theory of comparative economic development of Iberian and Anglo-Saxon America. Thus, the relative weight of a) laws, b) mores, and c) what Tocqueville calls circumstances or accidental causes, is assessed, discovering inconsistencies of interest for those who wish to understand the causes of material backwardness of Iberian America relative to Anglo-Saxon America.

Keywords: Democracy, comparative development, Latin American history, United States of America, Calvinism

I. Introducción

Los manuales de historia de las ideas políticas escritos en Estados Unidos y Francia dedican a Alexis de Tocqueville (1805-1859) cierto número de páginas, y ello es comprensible, por la trascendencia del fenómeno que constituye su preocupación central, el desarrollo de la democracia, que considera un proceso irreversible, al menos para Occidente. Dada la preponderancia insoslayable ejercida por Francia, Inglaterra y Estados Unidos en el mundo desde el siglo XVIII por lo menos, en el orden político y en muchos otros, inevitablemente el estudio de la historia de las ideas políticas en buena parte del resto del globo se realiza mediante manuales de esa procedencia. Señalado este hecho cabe preguntarse qué le puede aportar la lectura de Tocqueville a un iberoamericano, qué sentido tiene su inclusión en el canon de lo que debe conocer, por ejemplo, un estudiante de grado de ciencias sociales en la Argentina, Brasil, Guatemala o México.

Por una cuestión de cercanía geográfica del objeto estudiado tal indagación puede comenzar por la primera de sus dos obras capitales, *La democracia en América*, donde el autor posa su mirada sobre el Nuevo Mundo, aunque haciéndolo sobre su parte anglosajona. Como apunta Sheldon Wolin, para el joven pensador francés, “la tarea consistía en definir aquello que, de la democracia norteamericana, era políticamente relevante para Francia, dadas las formidables diferencias de geografía, sistemas

políticos y costumbres” (Wolin 2001, 184). Tenemos entonces que el enfoque tocquevilliano va y viene entre dos polos: Estados Unidos y Francia. En otras palabras, a primera vista, nada específico sobre Iberoamérica se despliega en esta obra.

Por ello, su procesamiento, para un analista situado en Iberoamérica e interesado en lo que pueda ser de provecho para ésta, requiere un esfuerzo de triangulación para poner el vértice faltante, Iberoamérica, en el esquema del pensador francés. Esta triangulación es posible porque, pese a estar centrada en la América anglosajona y pensada para Francia, a lo largo de los dos tomos de *La Democracia...* puede encontrarse una cantidad de referencias dispersas a Iberoamérica. Es como si, absorbido como estaba Tocqueville por su objeto de estudio, de vez en cuando echara vistazos a la parte del Nuevo Mundo que había sido colonizada por España y Portugal y utilizara estas rápidas observaciones para confirmar los argumentos que va desarrollando en el libro. Es como si a Iberoamérica Tocqueville la mirara de reajo.

En ese archipiélago de referencias a Iberoamérica se descubre una teoría implícita del desarrollo económico comparado entre las áreas anglosajona e ibérica del continente. Con ánimo de aportar un principio de respuesta a los interrogantes arriba planteados, en el presente trabajo examinaremos un aspecto central de la argumentación tocquevilliana, cual es el de las causas de la república democrática estadounidense y su prosperidad. Más precisamente, analizaremos la importancia relativa que adjudica Tocqueville a los distintos factores y reflexionaremos sobre su validez a la luz de los hechos conocidos. La idea es contrastar las afirmaciones de Tocqueville en materia de dichas relaciones causales, cuando ellas involucren tácita o explícitamente a Iberoamérica, con la realidad histórica.

En este plan, la primera parte del artículo trata la cuestión general de la importancia relativa de los distintos factores que hacen posible la democracia según Tocqueville (costumbres, leyes y circunstancias o causas accidentales), y la dirección de la causalidad entre democracia y prosperidad.

La segunda parte se ocupa en detalle de las circunstancias o causas accidentales, analizando primero las más materiales como la geografía, la concentración espacial, la situación geopolítica. En la tercera parte pasamos a la explicación de cómo estos aspectos se combinaron de manera diferente,

y a nuestro juicio decisiva, en Angloamérica y en Iberoamérica, con el bagaje cultural que traían los europeos, resultando de ello en una y otra región distintas densidades del elemento cristiano, con consecuencias reflejadas en los niveles de prosperidad alcanzados, a veces en franca disonancia con los argumentos expuestos por Tocqueville, que subestima el peso del factor “circunstancias”.

Antes de seguir adelante, queremos llamar la atención sobre una cuestión terminológica. Tocqueville habla de *La Democracia en América*⁴⁷, para explicar la democracia en Estados Unidos y sus antecedentes coloniales. El empleo del término "América" le permite abarcar la realidad de la experiencia anglosajona norteamericana sin verse obligado a precisar, en cada ocasión, si se refiere al período anterior o posterior a la independencia de los Estados Unidos. Ello es expositivamente muy conveniente, ya que aligera el relato, y coherente con una de las bases principales de su construcción argumental, según la cual la democracia anglosajona norteamericana se manifiesta desde mucho antes de la independencia de las trece colonias, sin perjuicio de consolidarse después en el marco de la república federal. Pero, como se comprenderá fácilmente, el vocablo “América”, por su ambigüedad, no conviene al presente trabajo, donde interesa también la otra América, por lo que utilizaremos la expresión “Angloamérica” para referirnos a las trece colonias y a los Estados Unidos⁴⁸. Por Iberoamérica entendemos por supuesto los países que fueron colonizados por España y Portugal.

⁴⁷ En las numerosas referencias que siguen abreviaremos *La Democracia en América* con la sigla DA, seguida de los números de tomo, parte, y capítulo, más la indicación de la página de la edición que hemos utilizado. Las traducciones son nuestras.

⁴⁸ Nuestra definición de Angloamérica es estipulativa y no pretende rigor geográfico, ya que excluye al Caribe y al Canadá anglófonos, si bien este último comparte muchos de los rasgos de las trece colonias y de los Estados Unidos.

II. Democracia, prosperidad y la jerarquía de sus causas

Importancia relativa de las causas de la república democrática

La etiología en Tocqueville es primero que nada una genética, un remontarse al punto de partida de la sociedad angloamericana. En el segundo capítulo de *La Democracia ...*, donde se ocupa de los orígenes coloniales estadounidenses, el autor advierte a "quienes lean este libro" que "encontrarán [...] en el presente capítulo el germen de lo que debe seguir y la clave de casi toda la obra" (DA I.I.2, 71). Se detiene largamente en los orígenes puritanos de Nueva Inglaterra, en el siglo XVII, donde se habrían consolidado los usos sociales que luego prevalecerían sobre todo el país, por más que en el sur y en el nuevo oeste subsistieran rasgos específicos de estas regiones. Por ello dirá, en otro pasaje, que le "parece ver toda la historia estadounidense comprimida en el primer puritano que desembarcó en sus costas" (DA I.II.9, 414).

Tocqueville distingue en los núcleos fundadores coloniales dos elementos a los que atribuirá enormes consecuencias: por un lado, la severa religiosidad puritana, de la que emanan las costumbres o *moeurs*; por otro, ciertas leyes o instituciones democráticas, y descubre que a la democracia política la ha precedido una configuración social democrática. Es que para Tocqueville la democracia no es solamente el régimen político, sino una propiedad estructural de determinadas sociedades, y existe entre estos dos aspectos una cierta circularidad causal:

La configuración social⁴⁹ es ordinariamente el producto de un hecho, a veces de leyes, más frecuentemente de estas dos causas reunidas; pero una vez que ella existe, uno puede considerarla a ella misma como la *causa primera* de la mayoría de las leyes, de las costumbres y de las ideas que rigen la conducta de las naciones [...].

Por lo tanto, para conocer la legislación y las costumbres de un pueblo hay que conocer su configuración social. (DA I.I.3, 94, cursiva mía)

⁴⁹ La traducción literal sería "estado social", pero hemos preferido la expresión "configuración social" que a nuestro juicio refleja mejor el concepto tocquevilliano y además permite evitar la confusión con el Estado como institución.

Para el autor, la esencia democrática distintiva de la configuración social angloamericana radica en la relativa igualdad que existe entre los individuos tanto en el plano material -acentuada por leyes como la de división de la herencia- como en el intelectual, en torno a un nivel medio.

Más adelante, en la segunda parte del tomo I, sobre todo en el capítulo 9, Tocqueville ya no habla de las causas del origen sino de las causas de la conservación de la república democrática, pero éstas siguen siendo básicamente las mismas. El autor no sólo las identifica sino que también las jerarquiza (DA I.II.9, 451). El orden de importancia relativa de las tres causas del origen y la conservación de la república es el siguiente.

1° *Las costumbres o moeurs*, es decir “el conjunto de las disposiciones intelectuales y morales que los hombres aportan al estado de sociedad” (DA I.II.9, 451 n. 8); lo que en griego llamaríamos el *ethos* que llevaron los Padres Peregrinos a Nueva Inglaterra.

2° *Las leyes*. Ya en el marco de la Nueva Inglaterra colonial el marco jurídico que se dieron los puritanos garantizaba “la intervención del pueblo en los asuntos públicos, el voto libre del impuesto, la responsabilidad de los agentes del poder, la libertad individual y el juicio por jurados” (DA I.I.2, 85). Tocqueville analiza minuciosamente las instituciones comunales, establecidas desde los primeros tiempos coloniales, y más adelante hace hincapié en la forma federal que permitió articular una serie de Estados, cada uno de los cuales comprendía una multitud de comunas, en una vasta república democrática.

Junto a estas leyes “políticas” Tocqueville, distingue otras leyes, penales, “fuertemente impregnadas del espíritu de secta”, especialmente notorias en la etapa fundacional (DA I.I.2, 85), asunto sobre el que volveremos.

3° *Las circunstancias o “causas físicas”*, como las llama en algún momento Tocqueville, aunque también se refiere a ellas como causas accidentales o providenciales. En este grupo de causas quedan comprendidas la geografía, la demografía y lo que podríamos llamar situación geopolítica.

Como veremos, un análisis detenido de la etiología tocquevilliana de la república democrática conduce a pensar que estas causas físicas o accidentales, que Tocqueville pone en tercer lugar, pueden tener mucha más importancia que la que el autor francés sugiere para explicar el desarrollo angloamericano y el subdesarrollo iberoamericano.

Prosperidad y democracia

En tiempos de Tocqueville Estados Unidos llamaba la atención de los europeos cultos por ser una sociedad democrática, que se iba afianzando década tras década y, por otro lado, por su prosperidad. Creo conveniente que nos detengamos en este aspecto. Promediando la segunda parte del primer volumen de *La Democracia...*, Tocqueville declara:

Frecuentemente, a lo largo de esta obra, me he referido al bienestar material del que gozan los estadounidenses. Lo he señalado como *una de las grandes causas del éxito de sus leyes*. Esta razón [...] es la única que, cayendo de algún modo en el radio de percepción de los europeos, ha devenido popular entre nosotros. (DA I.II.9, 417, cursiva mía)

Este reconocimiento me parece fundamental, y merece ser repasado. Por una parte, los estadounidenses son prósperos. Por otra parte –y acá viene lo más interesante- la prosperidad norteamericana habría sido uno de los factores principales "del éxito de sus leyes", esto es, de su institucionalidad democrática, sustitución lícita si, como lo sugiere el contexto, suponemos que Tocqueville no se refiere a las "leyes penales" sino a las "leyes políticas", esto es, la organización comunal, el republicanismo, e incluso normas civiles como las de sucesión de la propiedad, entre otros elementos. O sea que, si alguien pensó que la democracia era un factor del éxito económico, debe tomar nota de que Tocqueville admite una dirección causal inversa, esto es, que el éxito económico de una comunidad no es el efecto, sino "una de las grandes causas" de la consolidación de la democracia.

En tercer lugar, de la segunda parte del pasaje de Tocqueville citado en último término se desprende que esta dirección causal –éxito económico, *ergo* éxito democrático- era la retenida en su tiempo por la mayoría de quienes especulaban sobre estas cuestiones, o, sencillamente, que lo que más llamaba la atención sobre los Estados Unidos era el bienestar material de sus habitantes.

Más adelante, en una de las secciones del capítulo expresamente dedicado a las causas de la conservación de la república democrática (DA I.II.9),

la mira intelectual de Tocqueville se desplaza, casi insensiblemente, y el fenómeno que pretende explicar no es ya la democracia sino la prosperidad:

Percibo en otros pueblos de América las mismas condiciones de *prosperidad* que entre los angloamericanos, menos sus leyes y costumbres; y esos pueblos son miserables. Las leyes y las costumbres de los angloamericanos constituyen por lo tanto *la causa específica* de su grandeza y la causa predominante que busco (DA I.II.9, 453, cursiva mía).

Este pasaje es de una enorme riqueza desde el punto de vista central en el presente trabajo, ya que además de poner de manifiesto esa confusión entre prosperidad y democracia a la cual acabamos de referirnos, alude a Iberoamérica, esa realidad que Tocqueville mira con el rabillo del ojo, y la utiliza como el objeto de comparación, o más bien de contraste, que le permite justificar la conclusión a la que arriba, esto es, la primacía de las leyes y las costumbres sobre las circunstancias en la causación de democracia y la prosperidad angloamericanas.

Si bien se mira, el fenómeno económico estadounidense no es tanto uno de progreso acelerado como de conservación y acrecentamiento gradual del nivel de vida al que estaban acostumbrados y predispuestos los núcleos fundadores. Y como señala Tocqueville a propósito de Nueva Inglaterra los fundadores pertenecían a las clases acomodadas (*aisées*) de Inglaterra. La experiencia colonial angloamericana fue un trasplante, donde lo trasplantado no fue una muestra al azar de la sociedad inglesa sino una selección donde estaban sobrerrepresentadas sus clases media y media alta. Es como si se hubiera hecho una operación de “cortar y pegar” similar a la que se hace con un procesador de textos. Por ello ha podido hablarse de la cultura del fragmento, según nos ha recordado Miguel Ángel Asensio (1995)⁵⁰.

⁵⁰ El enfoque centrado en el fragmento, por ejemplo el fragmento puritano, o el español andaluz, o el del francés radicado en Québec, sería una hipótesis explicativa de distintos niveles de desarrollo que “rescata el grado de evolución y avance [económicos] del fragmento trasplantado a los nuevos países y la posibilidad de su cristalización en el nivel alcanzado previamente”, según Asensio (1995, 19), quien aparentemente lo toma de Louis Hartz, *The Founding of New Societies. Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*.

Por otro lado, el territorio sobre el cual se asentaban los anglosajones y sus descendientes poseía ventajas enormes respecto de las tierras iberoamericanas, dadas las condiciones en que anglosajones e ibéricos las ocuparon. Y el fragmento trasplantado, como un tejido vivo –y acá termina la analogía con el procesador de textos– en lugar de quedar inerte comenzó a expandirse prósperamente, tomando posesión de un suelo extraordinario y poniéndolo en valor.

Por estas razones, como señala el historiador Paul Johnson, al entrar en vigencia su constitución en 1789, “los Estados Unidos ya eran un país rico. Ya eran, probablemente, en términos per cápita, el país más rico del mundo, incluso teniendo en cuenta que Gran Bretaña estaba emergiendo como la primera potencia industrial del mundo” (Johnson 1998, 217). Más precisamente, agrega sobre este punto Paul Kennedy, “ya en 1800 los sueldos habían llegado a ser un tercio más altos que los pagados en Europa occidental” (Kennedy 1987, 178).

III. Las circunstancias o causas accidentales

Tocqueville, como hemos visto más arriba, creía percibir “en otros pueblos del continente americano las mismas condiciones de prosperidad que en los angloamericanos, menos sus leyes y sus costumbres” (DA I.II.9, 453). Pero ocurre que estas condiciones de ningún modo fueron las mismas. Sobre todo, puede argüirse que fueron mejores para los angloamericanos.

El tratamiento de esta cuestión no es irrelevante. Si se llega a la conclusión de que “las condiciones” no fueron un elemento casi neutro –como pretende hacernos creer Tocqueville la mayor parte del tiempo– en relación a la prosperidad angloamericana (que se confunde con el éxito de su democracia), buena parte del argumento general tocquevilliano pierde su fuerza persuasiva.

El factor geográfico

En su obstinada insistencia en que los factores del desarrollo económico y político angloamericano fueron sus costumbres y las leyes más que las

circunstancias, se pregunta Tocqueville: “¿Pero en qué parte del mundo se encuentran desiertos más fértiles, ríos más grandes o riquezas más intactas y más inagotables que en América del Sur?” (DA I.II.9, 452).

A esta pregunta uno podría sencillamente responder: en Angloamérica.

Si recogemos el guante arrojado por Tocqueville tenemos tres elementos de comparación, de los cuales el primero, contenido en la expresión “desiertos fértiles”, alude a la escasa población nativa de las tierras ocupadas por los anglosajones (DA I.II.9, 416). De este elemento nos ocuparemos más adelante, para comenzar ahora por las características propias del territorio en sí. En este sentido, apuntaremos que en Iberoamérica, no se daba una combinación de “riquezas intactas” y “grandes ríos” comparable a la que encontraron los angloamericanos.

En lo que se refiere a “riquezas intactas”, reconoce Tocqueville: “todo es extraordinario entre los estadounidenses, tanto su configuración social como sus leyes; pero lo que es más extraordinario aún es el suelo que los sostiene” (DA I.II.9, 415-6). Afirmación sorprendente, por cuanto socava su jerarquía relativa de las causas de la república democrática y su prosperidad. Porque si la geografía angloamericana es tan positivamente extraordinaria, el bienestar material de la sociedad en ella arraigada puede atribuirse más a dicho factor que a sus leyes y costumbres.

Sin pretender un relevamiento exhaustivo de las riquezas que encontraron los anglosajones en la franja costera donde se asentaron, parece preciso señalar al menos una: la abundancia de bosques y, por lo tanto, de madera. Estos bosques de clima templado frío, muy distintos de las enmarañadas selvas tropicales infestadas de insectos, proveyeron a los pobladores el elemento necesario para soportar los inviernos: material para construir y amoblar viviendas, y leña para calentarlas. Y la obtención de madera era fácil, no sólo porque los bosques estaban al alcance de la mano, sino porque las manos podían empuñar hachas con cabezas de hierro de dureza suficiente. La abundancia de madera fue además un elemento clave para el desarrollo de la construcción naval por el cual en 1776 un tercio de la flota mercante británica había sido construido en las trece colonias (Johnson 1987, 36).

La riqueza forestal es un formidable ejemplo de “riqueza intacta”. Otro ejemplo es la cantidad de tierra cultivable, de la cual también diremos algo. Antes nos referiremos a un recurso asociado a la geografía que es menos

tangible pero mucho más presente: el clima. En esta materia, David S. Landes ha recordado las ventajas de los climas con estaciones frías severas – como el que impera en la mayor parte de Angloamérica y sin duda alguna en Nueva Inglaterra– respecto de los climas tropicales.

En primer lugar está la influencia del clima sobre el ánimo. Al respecto, Landes trae a cuento la reflexión de un diplomático bengalí que se ha ocupado del asunto, quien compara países cálidos que ha conocido, como Bangladesh, la India, Paquistán, Indonesia, Nigeria y Ghana, con otros países templado-fríos. En aquéllos, dice, “me he sentido débil al realizar un esfuerzo físico o mental mínimo, mientras que en el Reino Unido, Francia, Alemania o los Estados Unidos siempre me he sentido fortalecido por el clima templado” (cit. en Landes 1999, 41). El mismo Tocqueville, al tratar el tema de la esclavitud, admite al pasar que, “a medida que los europeos se acercan a los trópicos, el trabajo les resulta más difícil” (DA I.II.10, 514).

Sobre este mismo punto Paul Johnson dice que, “de todas las tierras americanas, lo que ahora son los Estados Unidos constituía el más extenso territorio continuo apto para el arraigo exitoso y denso de seres humanos”, ya que, en lo que se refiere al clima, “la evidencia muestra que los seres humanos se desempeñan más eficazmente” a determinadas temperaturas que a otras:

La actividad mental es más alta cuando afuera el promedio es de 3,3 grados Celsius, con heladas por la noche. Es importante que la temperatura cambie de un día para el otro: las temperaturas constantes, así como los cambios bruscos, son desfavorables; lo ideal son los cambios moderados, especialmente un enfriamiento del aire a intervalos frecuentes. El territorio ahora colonizado [las 13 colonias], en expansión, cumplía admirablemente estos requisitos, con entre 4,4 y 21,1 grados Celsius de temperatura media anual, una estación cálida suficientemente larga para obtener abundantes alimentos, y una estación fría suficientemente severa como para hacer que los hombres trabajen y almacenen comida para el invierno. (Johnson 1997, 34)⁵¹

⁵¹ Hemos trasladado a grados Celsius los grados Fahrenheit que aparecen en el original inglés. La “evidencia” aparentemente surge de Ellsworth Huntington, *Civilisation and Climate*.

Para suministrar una idea más precisa del tipo de temperaturas a las que se refiere Johnson, hemos compilado información detallada sobre las temperaturas de una serie de ciudades, entre las que se cuentan Boston, Nueva York, Filadelfia y Richmond, representativas estas cuatro del clima de la costa Este angloamericana. Junto a éstas figuran las de algunas ciudades iberoamericanas, de modo de permitir comparaciones.

CUADRO 1. Temperaturas en distintas ciudades de las Américas, en grados Celsius														
<i>Ciudad</i>	<i>Valor</i>	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Media anual
<i>Boston</i>	Máx.	2	4	8	13	19	25	28	27	23	17	11	6	15.3
	Mín.	-6	-4	-1	5	10	15	18	18	14	8	3	-2	6.5
	Media	-2	0	4	9	15	20	23	22	18	12	7	2	10.8
<i>Nueva York</i>	Max.	4	6	10	16	22	26	29	28	24	18	12	7	16.8
	Mín.	-3	-2	2	7	13	18	21	21	16	10	5	0	9.0
	Media	1	2	6	11	17	22	25	24	21	14	9	3	12.9
<i>Filadelfia</i>	Max.	4	6	11	17	22	27	30	29	25	19	13	7	17.5
	Mín.	-4	-2	2	7	13	18	21	21	16	9	4	-1	8.7
	Media	0	2	6	12	18	22	26	24	21	14	8	3	13.0
Richmond (Va)	Max.	7	9	14	21	24	29	31	30	27	21	16	10	19.9
	Mín.	-2	-1	3	7	13	17	20	19	16	8	3	-1	8.5
	Media	2	4	9	14	18	23	26	24	21	14	9	4	14.0
<i>México</i>	Max.	21	23	25	26	26	24	23	23	23	22	22	21	23.3
	Mín.	6	7	9	11	12	12	12	12	12	10	8	7	9.8
	Media	13	15	17	18	19	17	16	17	16	16	15	13	16.0
<i>Guatemala</i>	Max.	22	24	25	26	26	24	23	23	23	22	22	22	23.6
	Mín.	13	13	14	16	17	17	16	16	16	16	14	14	15.2
	Media	18	19	20	21	21	21	20	20	19	19	19	18	19.6
<i>Caracas</i>	Max.	28	28	28	29	30	31	30	31	32	31	31	29	29.8
	Mín.	22	22	22	23	24	24	24	24	24	24	24	23	23.3
	Media	24	24	25	26	27	27	27	27	27	27	27	26	26.2
<i>Bogotá</i>	Max.	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	19	19	18.6
	Mín.	5	6	7	8	8	8	7	7	7	7	7	6	6.9
	Media	13	13	14	14	14	13	13	13	13	13	13	13	13.3
	Max.	26	27	27	24	22	21	19	19	19	21	22	24	22.6
	Mín.	20	21	21	19	17	16	16	16	15	16	17	19	17.8

<i>Lima</i>														
	Media	23	24	23	22	20	18	18	17	17	18	20	22	20.2
	Max.	29	30	29	28	27	25	26	26	25	26	27	29	27.3
<i>Río de Janeiro</i>	Mín.	23	23	23	22	21	19	18	19	19	20	22	22	20.9
	Media	26	27	26	24	23	22	21	22	22	23	24	25	23.8
<i>Sao Paulo</i>														
	Max.	27	28	27	25	23	22	22	23	23	25	26	26	24.8
	Mín.	19	19	19	17	15	13	13	13	14	16	17	18	16.1
	Media	23	24	23	21	19	18	17	18	18	21	22	22	20.5
<i>Asunción</i>														
	Max.	33	32	31	28	24	22	23	24	26	29	31	32	27.9
	Mín.	22	22	21	18	16	13	13	14	16	18	20	21	17.8
	Media	28	27	26	23	20	18	18	19	21	23	25	27	22.9
<i>Corrientes</i>														
	Max.	33	32	30	26	24	21	21	22	24	27	29	32	26.8
	Mín.	21	21	19	16	13	11	11	11	12	15	18	19	15.6
	Media	27	26	24	21	18	16	16	17	18	22	24	26	21.3
<i>Bs. Aires</i>														
	Max.	30	28	26	22	19	15	15	17	19	22	25	28	22.2
	Mín.	17	16	14	11	7	5	5	5	7	10	12	15	10.3
	Media	23	22	20	16	13	10	10	11	13	16	19	22	16.3
<i>Santiago (Ch.)</i>														
	Max.	29	29	27	22	18	14	14	16	18	22	25	28	21.8
	Mín.	12	12	9	7	5	3	3	4	6	7	9	11	7.3
	Media	21	20	18	15	12	9	8	10	12	14	17	19	14.6
Fuente: elaboración propia sobre información tomada del sitio de <i>The Weather Channel</i> , http://espanol.weather.com														

No estamos en condiciones de dirimir la cuestión de si esta suerte de “leyes” sobre la relación entre clima y desempeño humano invocadas por Johnson son válidas. Más adelante formularemos alguna consideración pertinente. Lo que sí podemos decir es que, en la medida en que tengan validez, disminuye la importancia relativa de otras causas en la explicación del éxito angloamericano. Retengamos por ahora que se trata de un argumento que coincide con el del diplomático bengalí en que ciertas dosis de frío son estimulantes, mientras que las temperaturas cálidas constantes son enervantes.

El argumento sobre el impacto del clima sobre la subjetividad, e indirectamente sobre la capacidad para el desarrollo, no es nuevo. Algunos autores lo han minimizado. Lawrence E. Harrison, por ejemplo, sostiene que a pesar de estar ubicadas en latitudes tropicales, “muchas capitales latinoamericanas (la ciudad de México, Bogotá, Caracas, Quito, Brasilia y las de todos los países centroamericanos, con excepción de Managua) se

hallan situadas a una altura tal que su clima es templado”; más aún, “una buena porción de México y Paraguay, y Brasil al sur de Río de Janeiro, se encuentran dentro de la zona templada” (Harrison 1994, 70).

Al respecto hay que decir que efectivamente muchas capitales iberoamericanas, por la altura en que se encuentran, están exentas de las desventajas del calor extremo, pero por su ubicación en la franja de los trópicos tienen pocas variaciones de temperatura a lo largo del año y por lo tanto también están exentas del efecto estimulante de las heladas nocturnas y demás condiciones del clima óptimo para el desempeño humano según Johnson. En Caracas en ningún mes el promedio de mínimas diarias baja de 22 grados, como puede apreciarse en el Cuadro 1. Además, que la capital de un país se beneficie de un clima más fresco de lo que su latitud haría suponer no implica que dicho beneficio se extienda al resto del territorio nacional, como saben los habitantes de los países andinos de latitud tropical que identifican como “tierras calientes” a las tierras bajas. En Colombia, por ejemplo, Bogotá, a 2625 m sobre el nivel del mar, tiene una temperatura media anual de 13°, pero “hasta los 1700 m de altura se encuentran las tierras calientes, con temperaturas que oscilan entre los 32° y los 24°”, donde “en valles estrechos como el del Patía o el cañadón del Chicamocha existen *verdaderos infiernos*”⁵². Otro país tropical con extensas zonas que se salvan del calor aplastante por su elevada altitud es Bolivia, sólo que en este Estado, ya severamente disminuido en su potencial económico por su mediterraneidad, la altitud a la que se encuentran su capital y algunas de sus ciudades más importantes coincide con una aridez sobrecogedora, como puede observarse en torno a La Paz, El Alto o Potosí.

También hay que señalar que la utilización abusiva del término “templado” le permite a Harrison meter en la misma bolsa, por ejemplo, a Nueva Inglaterra y Paraguay. Pero no son para nada lo mismo: en Boston, donde los inviernos son bastantes más fríos que en Ushuaia, el promedio mensual de temperaturas máximas diarias es de 28 grados en el mes más cálido, y de 6 bajo cero el de mínimas en el mes más frío, mientras en Asunción el promedio de temperaturas máximas diarias en el mes más cálido es de 33 grados (cinco más que en Boston), y el de mínimas en el mes

⁵² *Diccionario Enciclopédico Quillet*, 8ª Ed. (México, 1978), voz “Colombia”, cursiva mía.

más frío es de 13 grados (¡diecinueve más que en Boston!). No por casualidad, así como la enciclopedia Quillet habla de “verdaderos infiernos” para describir ciertas regiones de Colombia, el Chaco paraguayo ha sido caracterizado como “infierno verde”⁵³.

Lo correcto sería distinguir, por un lado, clima *templado-continental*, como el que se registra desde la costa atlántica estadounidense hacia el interior, comprendiendo la mayor parte de la cuenca del Misisipi, pero no la costa del Golfo de México ni la península de Florida, y, por otro, clima *subtropical sin estación seca*, como el que impera desde el tercio y la mitad septentrionales, respectivamente, de la provincia de Entre Ríos y la República Oriental del Uruguay, hacia el norte, abarcando aproximadamente la mayor parte del sector del Paraguay que se encuentra al este del río homónimo, Asunción comprendida, llegando, por la costa atlántica, hasta la latitud de Curitiba, más o menos. Lo que sigue más al norte es una zona de clima *subecuatorial*. Si, para simplificar, consideramos solamente las latitudes, baste señalar que Paraguay está cortado por el trópico de Capricornio, con su mitad norte, o algo así, en la zona tropical, y la sur en la subtropical; mientras que Brasil al sur de Río de Janeiro (ciudad que está en la franja tropical) es subtropical⁵⁴.

Por supuesto, como hemos anticipado, cabe conceder que afirmaciones como la contenida en la extensa cita de Johnson también deben ser matizadas. En particular debe señalarse que Johnson se refiere a la intemperie, y a tiempos anteriores a los ventiladores eléctricos y el aire acondicionado. A medida que las poblaciones pasan de las actividades económicas primarias realizadas al aire libre, a los sectores industrial y de servicios, que pueden realizarse en ambientes artificialmente refrigerados, la influencia del clima natural se atenúa. Pero estas consideraciones no se aplican al período que estamos analizando.

Dejando atrás la influencia del clima sobre las disposiciones subjetivas hay que considerar aspectos más objetivos, como el impacto sobre el cuerpo. En este plano Landes señala que:

⁵³ Para las temperaturas, ver Cuadro 1. La referencia al “infierno verde” es de Bridges (2003, 492). Herren (1992) usa la misma expresión, también a propósito de Paraguay.

⁵⁴ Atlas Universal El Ateneo, págs. 28 y 4, los climas de Norteamérica y Sudamérica respectivamente.

El calor [...] estimula la proliferación de formas de vida hostiles al hombre. A medida que la temperatura sube, los insectos comienzan a pulular y los parásitos que se encuentran en el interior de los mismos maduran y se reproducen con mayor rapidez. El resultado es la transmisión más rápida de las enfermedades [...]. El invierno entonces [...] es [...] el blanco y silencioso asesino que destruye insectos y parásitos, previene las pestes.

[En cambio,] los países tropicales, excepto en las elevadas altitudes, no conocen las temperaturas bajo cero [...]. Como resultado son un enjambre de actividad biológica, gran parte de la cual destruye los seres humanos. (Landes 1999, 379)

En cuanto a cursos de agua, el otro elemento de comparación propuesto por el propio Tocqueville, al extenderse hacia el interior en dirección oeste los angloamericanos dieron con otra de las grandes bendiciones de Norteamérica: “el Misisipi, uno de los tres ríos más grandes del mundo”, con la salvedad de que “mientras el Nilo estaba bordeado de desiertos, [...] y el Amazonas corre por selvas tropicales que todavía son mayormente intransitables, el Misisipi corre directamente a través de *la mayor área continua de tierra agrícola del mundo*” (Johnson 1997, 374, cursiva mía). Lo dicho por Johnson del Amazonas se aplica también al Orinoco, y –en menor medida– al sistema del Plata. Respecto a este último, téngase presente que más al norte de la provincia argentina de Entre Ríos se hacen sentir de manera agobiante el calor y la proliferación de insectos la mayor parte del año. También que la navegación de uno de sus dos brazos principales, el río Uruguay, se interrumpe a la altura de Salto, no muy lejos de su desembocadura en el Plata.

El dato sobre la navegación no es menor ya que esa era la principal utilidad de los cursos de agua. Hablar de “grandes ríos” era hablar de grandes vías, aunque no fueran las únicas. La combinación de “riquezas intactas” y “grandes ríos” mentada por Tocqueville es abordada también por Landes, quien incorpora otro elemento crucial para la comunicación interna de un territorio, el relieve:

[Las riquezas naturales de Estados Unidos] se conjugaban con líneas de acceso y comunicación bastante convenientes: una costa bien recortada, salpicada de magníficos puertos, largos ríos (por sobre todo el Misisipi y sus afluentes) y extensas llanuras. La única barrera montañosa importante entre el Atlántico y las Rocallosas eran los Apalaches, en donde se abrían varios pasos [...], en particular la brecha que abría el río Hudson y el dilatado llano hasta los Grandes Lagos. [...]

En este sentido, los Estados Unidos fueron más favorecidos que otras partes del Nuevo Mundo. Por ejemplo, ningún otro país tenía hierro y carbón cercano uno del otro, ningún otro tenía medios naturales de transporte y comunicación comparables. En contraste, México es una maraña de montañas, mesetas y desiertos, tiene sus buenos lugares pero mal conectados entre sí, tal como lo descubrieron los constructores de ferrocarriles. (Landes 1999, 379)

Grado de concentración espacial

Los ingleses se instalaron en Norteamérica porque la mayor parte del resto del litoral atlántico americano ya estaba ocupado o reclamado por otros europeos. Estos habían tomado posesión primero de las tierras más próximas al lugar al que las corrientes y los vientos dominantes habían conducido a Colón. Después, el atractivo de las civilizaciones sedentarias, con vastas poblaciones organizadas a las cuales explotar y evangelizar, guió a los españoles. Por estas y otras razones españoles y portugueses se instalaron principalmente entre los trópicos de Cáncer y Capricornio, o muy cerca de esta ancha banda, con algunos puntos periféricos como Buenos Aires y Santiago de Chile, y también así lo hicieron, en el Caribe y por un tiempo en Brasil, franceses, ingleses y holandeses. Sólo que, demográficamente, el mayor asentamiento anglosajón terminaría siendo el norteamericano. No quedando muchas otras opciones, los anglosajones, lejos de dispersarse como los españoles sobre dos océanos y desde California hasta Chiloé, se instalaron más concentradamente sobre el litoral atlántico norteamericano, y no todo él, ya que en el extremo norte estaban los franceses (Canadá) y al sur los españoles (Florida).

En una sola de las trece colonias se asentaron, entre 1630 y 1640, 20.000 ingleses, en la bahía de Massachussets, distribuidos en doce ciudades (*towns*), con capital en Boston. En cierto modo, Massachussets fijó el patrón que Angloamérica replicaría a mucho mayor escala, incluso antes de la Independencia. Este patrón consistía en una densa trama de ciudades, cercanas entre sí. Que fueran costeras hacía mucho más fácil su intercomunicación, aspecto del cual se ocupó de entrada el primer gobernador, el dictatorial John Winthrop, al establecer un barco, el *Bendición de la Bahía*, para el servicio costero. La densidad urbana costera, a su vez, dio lugar a un desborde demográfico que se dirigió hacia el oeste, donde había espacios vacíos, excepto por indios que a decir de Tocqueville ocupaban el suelo sin llegar a poseerlo, territorios que los europeos se fueron apropiando, en una densa trama de pueblos agrícolas donde no quedaban grandes intersticios por los que pudieran circular tribus indígenas, las que en consecuencia sólo podrían retroceder hacia el oeste.

En contraste con lo que ocurría en Massachussets, en lo que hoy es el territorio argentino, poblado por alrededor de 400.000 indígenas al tiempo de la conquista, trece de las ciudades en torno a las cuales se formaron trece de las catorce provincias que constituyeron la República Argentina en 1853-60, fueron fundadas en el breve lapso que va de 1553 (Santiago del Estero) a 1594 (San Luis), y lo fueron por alrededor de 1200 españoles, casi en su totalidad hombres⁵⁵. Como en otras partes, los españoles fundaron la mayor parte de estas ciudades en el centro del área de influencia de distintas tribus indígenas, a cuyos miembros fueron atrayendo gradualmente, sin perjuicio de lo cual durante los tres siglos siguientes grupos de indios no civilizados continuarían circulando a través de las grandes distancias que separaban a los asentamientos urbanos.

La concentración tenía ventajas, como pensaba Sarmiento al decir que el mal de la Argentina era su extensión. Para ver en algún detalle un aspecto tocante a la cultura, podemos considerar las posibilidades de diálogo y emulación intelectual entre personas de formación universitaria. Las nueve universidades, por entonces llamadas *colleges*, que existían en las trece colonias angloamericanas hacia 1770, entre las que se contaban Harvard,

⁵⁵ Ver por ejemplo en el Censo de 1980, serie B, características generales, la breve reseña sobre la evolución de la población argentina.

Princeton y Yale, estaban situadas sobre la costa marítima o muy cerca de ella. Entre la que estaba más al norte, Dartmouth (latitud 43 ° 38' N) y la que estaba más al sur, el *College of William and Mary* (a 37° 16' N) había poco más de seis grados de diferencia, medidos sobre un meridiano. En Iberoamérica había una docena de universidades, o más, según el tipo de establecimiento que se cuente como tal, todas ellas en el sector español, pero dispersas desde La Habana (23° 8' N) a Santiago de Chile (33° 26' S), es decir sobre un arco de 56 grados y situadas generalmente en el interior. Las de Córdoba y Charcas, por ejemplo, estaban separadas por más de dos mil kilómetros de travesía terrestre. Entre Córdoba y Santiago de Chile había unos seiscientos kilómetros en línea recta, pero con la formidable cordillera de los Andes en el medio.

En nuestros días los expertos en administración de negocios, han puesto en boga el término inglés *clusters* para referirse a concentraciones geográficas de empresas que se benefician recíprocamente de la cercanía. Pues bien, las universidades angloamericanas constituyeron un formidable *cluster* de vida intelectual, pero esta ventaja sobre las iberoamericanas no puede atribuirse a las costumbres o a las leyes sino a las circunstancias geográficas.

La enormidad de las distancias terrestres afectaba a todas las actividades en el imperio español. Halperín Donghi nos informa, por ejemplo, que “el transporte de vino de San Juan a Salta [...] implicaba para arrieros y mulas cuarenta días de marcha sin encontrar agua”; el mismo autor concluye luego que “en transportes se agota entonces una parte importante de la fuerza de trabajo, a menudo escasa” (Halperín Donghi 2000, 51).

Situación geopolítica: el privilegio de la insularidad

Los Estados Unidos gozaban, al momento de ser visitados por Tocqueville, y por mucho tiempo más, una privilegiada situación geopolítica que el autor francés no vaciló en describir como insular: “en medio de un inmenso continente, donde la actividad económica [*l'industrie*] puede extenderse sin límite, la Unión está tan aislada del mundo como si ella estuviera rodeada por todos lados por el Océano” (DA I.I.8, 261). Las potencias europeas están lejos. Canadá, de similar nivel tecnológico, sólo

tiene un millón de habitantes, cuando Estados Unidos tiene trece, y ese millón está “dividido en dos naciones enemigas” por la fractura cultural anglo-francesa, además de sufrir desventajas geográficas y climáticas como el frío extremo. Al oeste, los diversos pueblos indios carecen de tecnología, su población total es escasa y no están unidos entre sí. Es al sur donde puede temerse una guerra, con México, pero “el estado poco avanzado de la civilización, la corrupción de las costumbres y la miseria impedirán a México” constituirse en una potencia a temer por Estados Unidos (ibíd.). En definitiva, “la gran ventaja de los Estados Unidos no consiste en haber hallado una constitución federal que les permita sostener grandes guerras sino en estar situados de tal modo que no deben temerlas” (ibíd.)⁵⁶. Sin vecinos a temer, ni guerras a preparar, concluye Tocqueville, los Estados Unidos “no tienen necesidad de pesados impuestos, ni de ejército numeroso, ni de grandes generales” y por lo tanto tampoco deben temer el militarismo (DA I.II.9, 412).

No hay razón alguna para disentir de las observaciones precedentes en cuanto a la situación geopolítica, ni de su conclusión. Por ello sorprende que Tocqueville, casi doscientas páginas después, afirme que “la naturaleza había aislado del mismo modo a los españoles de América del Sur [se refiere a los Estados hispanoamericanos] y este aislamiento no les ha impedido mantener ejércitos. Se han hecho la guerra entre ellos cuando los extranjeros le faltaron” (DA I.II.9, 452).

Pero no es así, la naturaleza no los había aislado del mismo modo. La dispersión geográfica de los españoles favoreció la fragmentación política hispanoamericana después de la Independencia. De ello resultaron múltiples Estados en proceso de formación, hijos de la misma madre, trenzados en intensas rivalidades, con límites imprecisos entre sí, compitiendo por los mismos territorios intermedios. Junto a ellos, el poderoso vástago de Portugal. Sus situaciones no eran en absoluto insulares. Por la suya Estados Unidos podía tener un gobierno central relativamente débil como el que surgía de su constitución federal, prescindir de fuerzas armadas importantes,

⁵⁶ Dicho sea de paso, las alusiones y referencias que aparecen a lo largo de *La Democracia en América* permiten concluir que la misma impresión de retardo, corrupción y pobreza que Tocqueville tenía de México la tenía de Iberoramérica en general.

cobrar pocos impuestos, etcétera. Por el contrario, la dinámica geopolítica iberoamericana era mucho más parecida a la de Europa continental y por lo tanto coadyuvaba al militarismo. La Argentina, Perú, Bolivia, Paraguay o Chile tenían vecinos poderosos desde sus respectivos puntos de vista. La situación de la Argentina, por ejemplo, con respecto a Chile, Paraguay o el poderoso Brasil, no tenía parangón alguno, en términos de exigencia militar, con la de Estados Unidos. En este aspecto tenemos que concluir una vez más que las circunstancias fueron mucho más propicias para Angloamérica que para Iberoamérica.

Párrafo aparte merecen las oportunidades de las respectivas independencias. Justo cuando Estados Unidos, luego de la suya, puso en vigencia su trabajosamente elaborada Constitución (1789), comenzó la Revolución Francesa que convulsionaría a Europa por un cuarto de siglo. Con las potencias europeas envueltas en este torbellino, Estados Unidos tuvo veinticinco años de tranquilidad para consolidar sus instituciones y desarrollar su economía. Al cabo de ese lapso, cuando las potencias europeas tuvieron otra vez las manos libres, ya Estados Unidos era un poder con el cual no se podía jugar. Hispanoamérica (ya que el caso de Brasil es algo distinto) en cambio, quedó envuelta en este ciclo revolucionario, inició su guerra de la independencia como consecuencia del proceso europeo –la invasión napoleónica a España- y estaba en medio de ella cuando la paz volvió a Europa. Cuando finalmente los países hispanoamericanos lograron que España se diera por vencida quedaron inermes frente a Francia y Gran Bretaña, sobre todo esta última, que los colonizó económicamente (para decirlo rápidamente). Los países hispanoamericanos situados más al norte tuvieron que vérselas nada menos que con Estados Unidos. Otra circunstancia ésta, el *timing* de la emancipación, comparativamente más favorable para la América inglesa que para la ibérica.

IV. Costumbres y circunstancias

Densidad religiosa y cultural

En el esquema que nos hemos impuesto para responder a las distintas cuestiones planteadas en la pregunta formulada por Tocqueville, quedaba

por tratar la relativa a qué cultura se benefició con espacios menos habitados. Lo haremos ahora, y al hacerlo vincularemos esta circunstancia espacial y demográfica con la vigencia de determinadas costumbres o *moeurs*.

Porque Tocqueville descarta a los errantes indígenas que ocupaban el suelo sin llegar a poseerlo, puede señalar, como uno de los factores “accidentales” del éxito de la república angloamericana, el hecho de que Norteamérica era “propriadamente hablando, un continente vacío, una tierra desierta, que esperaba habitantes” (DA I.II.9, 415). En este sentido el autor francés ve claramente el contraste con Iberoamérica, donde algunas culturas precolombinas como las de México y Perú, que practicaban la agricultura, estaban firmemente arraigadas al suelo. Como es sabido, los españoles dominaron a estas poblaciones y procuraron incorporarlas a la civilización cristiana.

En cambio, las sociedades que los anglosajones instalaron en suelo americano fueron excluyentes respecto de la población indígena. Acá poco importa si esta actitud se derivaba de la creencia calvinista en la predestinación, por la cual los hombres se dividían en elegidos y réprobos desde el inicio, de lo cual podía deducirse (interesadamente), que los indios, materialmente atrasados y no creyentes, pertenecían al contingente de los réprobos; o si su exclusión resultó sencillamente de las circunstancias iniciales: los blancos eran sedentarios, los indios nómades en un espacio muy poco densamente poblado, lo que permitía a los indios retroceder hacia el oeste cómodamente, al menos al principio. Para la época en que escribe Tocqueville, la frontera ya se ha desplazado centenares de kilómetros hacia el interior: corre "desde las orillas del lago Superior hasta el Golfo de México" (DA I.II.10, 550) y si en ella "todavía uno encuentra algunas tribus salvajes medio destruidas" bastan seis mil soldados para seguir empujándolos hacia el oeste (DA I.I.8, 261).

Por las razones que fueren, los anglosajones no incorporaron a los indígenas y por lo tanto no perdieron densidad. No se echaron encima la tarea de elevar a su nivel a poblaciones que desde el punto de vista tecnológico vivían en la Edad de Piedra. Más aún, estas poblaciones indígenas eran escasas, a diferencia de lo que ocurría en los grandes imperios agrícolas y sedentarios de los aztecas y los incas. Y en el resto de lo que llegaría a ser Iberoamérica, donde no existían grandes civilizaciones

agrícolas, era igualmente la norma que los españoles y portugueses constituyeran una exigua minoría en relación al resto de la población, de origen indígena o africano.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, la proporción de blancos en las dos regiones culturales que estamos comparando en el presente trabajo son aproximadamente inversas: alrededor de un quinto en Iberoamérica, cuatro quintos en Angloamérica.

El tratamiento de lo que llamamos densidad religiosa implica tanto la consideración de las creencias, con las *moeurs* o costumbres que de ellas derivan, como de los aspectos cuantitativos de la población y el territorio que Tocqueville incluiría dentro de lo que llama indistintamente circunstancias, causas accidentales o causas físicas.

El noble observador francés, tan perceptivo en algunas materias, deja de lado, en su argumentación principal, realidades que deberían saltar ante su vista. Así dice:

América del Sur [se refiere a Iberoamérica] es *cristiana como nosotros*; ella tiene nuestras leyes, nuestros usos; ella contiene todos los gérmenes de civilización que se han desarrollado en el seno de las naciones europeas y en sus brotes; América del Sur tiene [...] nuestro ejemplo: ¿por qué permanecería ella siempre bárbara? (DA I.II.10, 588, cursiva mía)

Ahora bien: ¿era Iberoamérica cristiana como Francia? ¿Lo era como Angloamérica? ¿Cómo podía ser cristiana y bárbara al mismo tiempo?

La respuesta pasa por señalar que el cristianismo iberoamericano tendría desde el comienzo una característica que por diversas razones se arrastraría hasta la actualidad: su baja densidad. Estas razones se inscriben en lo que Tocqueville llamaría circunstancias o causas accidentales y no en las cuestiones dogmáticas.

Desde el punto de vista del progreso material, la diferencia importante no es que en Iberoamérica el cristianismo fuera católico, es decir ortodoxo, y en Angloamérica (Nueva Inglaterra) protestante, y por lo tanto heterodoxo, sino que en Iberoamérica la proporción de individuos razonablemente instruidos y socialmente controlados en su vida diaria en materia religiosa era baja, mientras en Angloamérica era alta, como se desprende del Cuadro 2.

CUADRO 2. Distribución étnica de la población en las Américas hacia 1825 por región cultural					
	Blancos %	Negros %	Indios %	Total	% en la población del Nvo. Mundo
IBEROAMERICA 1: América Española (incluye Antillas)	18.0	22.5	59.5	100.0	55.2
IBEROAMERICA 2: Brasil	23.4	55.6	21.0	100.0	11.6
ANGLOAMERICA: EE.UU. y Canadá	79.6	16.7	3.7	100.0	33.2

Fuente: elaboración propia a partir de Engerman y Sokoloff (1999), p. 314, cuadro 4, panel A.

La mayor o menor densidad tiene mucho menos que ver con el hecho de ser heterodoxo u ortodoxo que con la relación entre los factores geográficos y demográficos. En Iberoamérica, unos pocos europeos, casi todos varones al principio, fundaron una red de ciudades, muchas veces mediterráneas, separadas entre sí por varios cientos de kilómetros. La posición dominante de los blancos, sin mujeres europeas, y la situación de exigua minoría en que se encontraban frente a la población indígena, favoreció, por un lado, la promiscuidad entre hombres blancos y mujeres no blancas, y por otro, dada la escasez de clero para atender tan vasto número de almas, un adoctrinamiento apenas superficial de éstas en la religión cristiana.

Este dato fundacional –literalmente hablando- serviría para echar por tierra cualquier pretensión de explicar el mayor desarrollo norteamericano sobre la base de la supuesta mejor disposición que el protestantismo inspiraba para la actividad económica. En el continente americano semejante razonamiento partiría del error de considerar igualmente cristianas a las colonias inglesas y a las españolas. Sería un error porque si bien las colonias inglesas estaban habitadas, al menos en Nueva Inglaterra, en casi un ochenta por ciento por cristianos, o sea por hombres y mujeres de origen europeo cuyas familias habían sido cristianas desde hacía muchas generaciones, y que se educaban en un ambiente cristiano en una sociedad que no incluía a los indígenas, en Iberoamérica la sociedad comprendía sólo

a un veinte por ciento de cristianos medianamente instruidos en la religión: los europeos. El resto, es decir el ochenta por ciento de la población, eran indios recientemente convertidos, usualmente de manera sólo nominal, africanos importados como esclavos y los mestizos resultantes en alta proporción de uniones no matrimoniales entre blancos y no blancos, y entre no blancos, o sea nacidos y criados fuera del ámbito de una familia cristiana⁵⁷.

Que las personas se eduquen en un hogar cristiano puede parecer irrelevante o incluso inconveniente para algunos, pero no lo era para el pensador francés que nos ocupa ni para uno de sus émulos iberoamericanos, como pertinentemente ha observado Botana: “La ética del cristianismo es al ejercicio de la libertad moderna, en el pensamiento de Alberdi, lo que la moral cristiana del hogar doméstico es al espíritu de la democracia en la teoría de Tocqueville” (Botana 1984, 449).

Alta densidad

Más arriba señalamos que Tocqueville distinguía las leyes políticas de las leyes penales. Ha llegado el momento de referirnos a estas últimas para entender mejor la naturaleza del cristianismo de alta densidad de los angloamericanos. Como Tocqueville explica, poniendo como ejemplo la legislación penal de inspiración bíblica adoptada por Connecticut en 1650: “El legislador [...] impone, por el temor a las multas, la asistencia al servicio divino”; “la multa y el látigo reprimen la simple mentira”; “la pereza y la ebriedad son severamente castigadas”; “el simple comercio [sic] entre personas [se supone que de distinto sexo] no casadas allí es severamente reprimido”, y esto no era letra muerta, como consta en una sentencia de multa y amonestación contra una muchacha soltera por “haber pronunciado algunas palabras indiscretas y haberse dejado dar un beso”; “la blasfemia, la brujería, el adulterio y la violación son castigados con la muerte” (DA I.I.2, 83-4).

⁵⁷ Sobre este punto crucial ver Lynch (2012), Herren (1992), José Luis de Imaz (1984, 120, 127, 135-7 y 159), García Hamilton (2004, 32-3 y 35-49) y Restall (2004, 115-20).

Las características de esta legislación nos traen a la mente la atmósfera opresiva de la Boston colonial descrita en la novela *La letra escarlata* de Nathaniel Hawthorne. No está demás decir que estas leyes, mediante las cuales una sociedad pretendió establecer una forma de “reinado social de Jesucristo”, no hubieran tenido aplicación de no haber sido promulgadas en una sociedad integrada por una abrumadora mayoría de cristianos. Y en Nueva Inglaterra su aplicación era factible porque la sociedad estaba formada por una mayoría de cristianos (aunque fueran heterodoxos).

En Iberoamérica la relación entre la minoría europea cristiana y las mayorías indígena y africana paganas o débilmente evangelizadas era profundamente asimétrica: los europeos tenían la fuerza, el conocimiento de la verdad revelada y, enseguida, el control de la mayor parte de la riqueza. En Nueva Inglaterra, como la mayoría de la población era europea, es decir cristiana, no existía esa desigualdad radical entre una minoría racial y religiosa dominante y una mayoría dominada. Una importante consecuencia de ello es que el control de los recursos, típicamente la tierra, sería distribuido más uniformemente. De esta realidad material se derivaría a su vez otra importante consecuencia, la mayor solidez de las familias, entre otras razones por la mayor protección de las mujeres de las capas medias y humildes de origen europeo respecto de las inclinaciones sexuales predatorias que pudieran tener los varones de las capas superiores. A esta protección “vertical” de la honestidad en materia sexual debe agregarse el control “horizontal”: no cundía una promiscuidad ilícita porque la inmensa mayoría de las familias eran cristianas y seguían o procuraban seguir las pautas cristianas que restringían la actividad sexual al ámbito del matrimonio. En este clima, si había desvíos eran pocos y la autoridad los reprimía.

Tocqueville explica que las leyes del siglo XVII se suavizaron algo con el correr del tiempo. Sin embargo la inercia era grande, como señala el autor francés refiriéndose ahora a la sociedad angloamericana del siglo XIX que él mismo conoció:

En América [EE.UU.] se tratan con una severidad desconocida en el resto del mundo todos los vicios que puedan corromper la pureza de costumbres o destruir la unión conyugal. [...]. La opinión pública [...] condena particularmente las malas costumbres, que distraen al espíritu

humano de la búsqueda del bienestar y alteran el orden interior de la familia, *tan necesario para el éxito de los negocios*. (DA II.III.18, 326, cursiva mía)

A propósito, Tocqueville también había reparado, en el primer tomo de *La Democracia*, en el celo con el que se llevan el registro civil (matrimonios, nacimientos, defunciones) y el de sucesiones y herencias en las comunas de Nueva Inglaterra (DA I.I.2, 87).

Por supuesto, Estados Unidos era mucho más que Nueva Inglaterra. Pero en el resto del país, incluido el sur esclavista, la población era mayoritariamente blanca y cristiana, aunque su cristianismo no fuera tan severo como el de los puritanos del siglo XVII. Además, como señala Tocqueville, el espíritu de Nueva Inglaterra era el que prevalecía. En el bloque de estados donde todavía era legal la esclavitud los africanos, es decir los habitantes que no habían llegado a América como cristianos, eran el 36 % de la población. Pero en el conjunto de la Unión los negros – esclavos o no- eran sólo el 18 % (DA I.II.10, 497 y 517)⁵⁸. En el estado donde más africanos había, Carolina del Sud, éstos ascendían al 55 % de la población, como en Brasil. Pero en Carolina del Sud los blancos eran el 45 % de la población, mientras que en Brasil apenas llegaban a algo más del 23 % porque entre los habitantes de este país también había que contar a los indígenas, que en 1825 eran el 21 % de la población (ver Cuadro 2).

Baja densidad

El panorama iberoamericano era muy distinto. Desde el punto de vista de la motivación religiosa, acá los cristianos, como fue más notoriamente el caso de los españoles, llegaban a las Indias no como mero autotransplante de un cristianismo de europeos, sino a evangelizar a la población preexistente en ese territorio. Como hemos visto, del modo en que los ibéricos se distribuyeron, ésta era casi una misión imposible.

Los religiosos hicieron lo suyo: en Nueva España (México) “los franciscanos desde 1524 a 1531, habían bautizado a más de un millón de

⁵⁸ DA, I. II, 10 (págs. 497 y 517).

naturales. Pedro de Gante habla en 1529 de 14000 bautizados en un día” (García Hamilton 2004, 42). Ahora bien, como observa José Luis de Imaz, “los misioneros no se percataban de que el ingrediente coactivo ajeno a su gestión era disfuncional a un Evangelio encarnado” (1984, 116).

Junto a los religiosos, y antes que los religiosos, estuvieron los laicos, que no fueron ajenos al *sentido misional de la conquista de América*, para decirlo con el título del insoslayable libro de Vicente Sierra. Pero los laicos no habían hecho votos de pobreza y se hicieron adjudicar a los indios en repartimientos o encomiendas a los efectos de organizar su trabajo. De este modo los laicos ibéricos, en general de extracción humilde en su patria europea, podían adquirir un estatus señorial en la tierra conquistada. La Corona concedió a los encomenderos el aprovechamiento del trabajo de los indios a su cargo, junto al deber de cristianizarlos. Pero evidentemente el interés del encomendero en obtener ganancia personal de la labor de los indígenas interfería con la misión de evangelizarlos, para la cual por otra parte no estaba preparado.

Con los africanos importados, que por su condición de esclavos estaban un escalón más abajo que los indios, sucedía algo parecido:

Las Iglesias comprendidas en el patronato o el *padroado* aceptaron de hecho la esclavitud a cambio de que los negros al desembarcar fueran bautizados y de que los *senhores de ingenio* o los *fazendeiros* asumieran la responsabilidad de la evangelización y el cuidado espiritual de los esclavos. [...]. Esto implicaba una interpretación nominal del agua del bautismo, ignorante de cuanto pudiera suceder en lo más íntimo de esos africanos cuyas lenguas se desconocían. [...]

Al *fazendeiro*, al *señor de ingenio*, se les encomendó la impartencia [sic] de una educación cristiana que sólo podía ser controlada en ocasión de las visitas de algún miembro del clero. Vista la escasez de clero, estas visitas ocurrían pocas veces al año y en esas ocasiones la catequesis debía reducirse a lo indispensable para bautizar nacidos o casar sacramentalmente. (de Imaz 1984: 153-137)⁵⁹

⁵⁹ Esta descripción, referida a Brasil, se aplica similarmente al sector hispánico de América. Martiré llama la atención sobre la muy probable subsistencia en la América española de un derecho consuetudinario africano y manifiesta al respecto: “Yo no dudo

A ello se suma que el matrimonio monogámico no estaba arraigado entre los indígenas ni entre los africanos, y que los varones ibéricos, en la situación de poder abismalmente asimétrica en que se encontraban, tenían todo tipo de facilidades para sucumbir a la tentación de abusar sexualmente de las mujeres de color bajo su control. “Y este sería *el punto de partida* de una sociedad mestiza que se proclamaría católica no siendo cristiana. Esta ambivalencia [...] se prolongaría en las grandes masas del continente en un nominal catolicismo [...] que perdía de vista lo esencial”, concluye de Imaz (1984, 135-7, cursiva mía). Es de destacar la referencia al “punto de partida”, expresión tan cara a Tocqueville.

En los tiempos coloniales hispanoamericanos, “en general los cabildos prohibían blasfemar, jugar o vivir en pecado mortal, es decir amancebados públicamente, y obligaban a las tiendas y tabernas a cerrar durante la misa” (García Hamilton 2004, 93), pero las posibilidades materiales de aplicar esta clase de normas era muy limitada. El ambiente controlado no se extendía mucho más allá de los ejidos urbanos, y el universo humano que realmente se regía por ellas era el de las clases superiores. Ciertamente, la actividad sexual predatoria de algunos varones de “la clase principal” sobre mujeres de la mayoría dominada no caía bajo dicho control, no por discriminación sino por imposibilidad material. Tampoco la promiscuidad horizontal entre miembros de las clases subalternas.

Hay que agregar que, así como las masas sólo recibieron dosis muy módicas de instrucción cristiana, y no tuvieron una iniciación adecuada en el significado y la experiencia de la familia basada en el matrimonio monogámico, tampoco se beneficiaron de la alfabetización que los miembros de la elite blanca -o que pasaba por tal- recibían junto a la instrucción cristiana, ni accedieron a la propiedad privada formalizada en registros.

El ejemplo de esfuerzo más coherente y sistemático de transmisión del cristianismo a los indígenas fue realizado por la Compañía de Jesús, que además desempeñó un papel de primer orden en la educación de la elite

de ello a pesar de que el estado de la cuestión está en pañales” (2002, 45). Sería otro ejemplo de la poca penetración del derecho de los cristianos europeos en las poblaciones paganas o de cercano origen pagano en Iberoamérica.

iberoamericana. Esta empresa fue abruptamente discontinuada en 1759 en la América portuguesa y en 1767 en la española. Al mismo tiempo, debe notarse, tenía lugar en Angloamérica el Gran Despertar, una nueva ola de entusiasmo protestante que animó a las masas populares de esta región cultural. Este entusiasmo recorrió el frente occidental, esto es, la frontera, de la franja territorial de que consistía por entonces Angloamérica. O sea que mientras el minoritario cristianismo iberoamericano perdía uno de sus pilares más robustos, el mayoritario cristianismo angloamericano renovaba su vigor, y en ambos casos este fenómeno tuvo consecuencias de largo alcance sobre las fronteras y sobre la densidad religiosa de las respectivas sociedades.

En definitiva el catolicismo no llegó a imperar en Iberoamérica con la misma intensidad con que el protestantismo imperó en Angloamérica, y esto se tradujo en distintos niveles de vigencia de las costumbres o *moeurs* asociadas al cristianismo. Una manifestación de esta diferencia podía hallarse, avanzado el siglo XX, en el campo de la nupcialidad y la filiación. En Estados Unidos, en 1927, por cada mil nacimientos sólo 28 correspondían a hijos habidos fuera del matrimonio (“nacimientos ilegítimos”). En la Argentina los nacimientos de estas características en 1938 eran 282 por cada mil, y en casi todos los países de Sudamérica, la proporción de nacimientos ilegítimos era mayor a la argentina (Sorokin 1958, 18 y 25; Bunge 1984, 175-7).

El caso argentino

Una lectura crítica de *La Democracia en América* a la luz de la experiencia iberoamericana puede ganar en riqueza si se contempla el Río de la Plata, donde aparece una variante, una “excepcionalidad” si se quiere, muy pertinente al tema que estamos tratando.

Sarmiento y Alberdi leyeron ávidamente a Tocqueville. Ambos comprendieron, a su modo, que las enseñanzas del pensador galo, elucubradas para Francia, no se aplicaban linealmente al medio iberoamericano. Tocqueville viajaba intelectualmente entre dos tipos ideales pre-weberianos, la sociedad aristocrática (tipo inspirado en la Francia feudal del siglo XI) y la sociedad democrática (EE.UU.) (Coenen-

Huther 1997, 53-5). La Francia de su tiempo estaba a mitad de camino entre un modelo y otro, pero Iberoamérica no encajaba en ninguno de ellos. En la Argentina podía haber, es cierto, propiedades tan extensas como ducados de la Europa del *Ancien Régime*, pero, observaba Sarmiento, el señor “no reside en sus posesiones, acaso no las conoce, por lo que ni castillo ni palacio ni simple casa se encuentra en tan vasta extensión, ni parques ni bosques para su solaz, ni caseríos ni aldea para sus vasallos” (Botana 1984, 426). Faltaba la densidad demográfica necesaria para la civilización.

En la segunda mitad del siglo XX, Arturo Jauretche, abrevando en fuentes como “La Ciudad Indiana” de Juan Agustín García, y seguramente abonando sus reflexiones con lo que conocía por observación directa, ensayó una descripción, que se refiere al siglo XIX, de la existencia del habitante que no forma parte de la “clase principal”, en los suburbios y las campañas del Interior argentino, desde el punto de vista que acá nos interesa:

Excluido de las normas de la vida urbana se resiente principalmente en su organización familiar, pues la dificultad de transporte y la azarosa vida de la naturaleza sin control social, civil y religioso, destruye la práctica de las uniones matrimoniales legítimas, dificultosas y muchas veces imposibles y no exigidas por el consenso del medio. Así la ilegitimidad del nacimiento se va convirtiendo en un elemento característico de la ‘clase inferior’, y con él hasta la pérdida de la memoria del linaje, a diferencia de lo que ocurre en el medio urbano donde los pobres de la ‘clase principal’ se aferran a las prácticas que le aseguran su permanencia en ella. (Jauretche 1966, 68)

Modificando este cuadro típicamente iberoamericano, la inmigración europea generó transitoriamente en la Argentina una configuración social con algunos rasgos en común con Estados Unidos (y con Canadá, Australia y Nueva Zelanda), en la medida en que fue una inyección masiva de población con hábitos cristianos, en un territorio que, si bien no estaba vacío, estaba relativamente poco poblado. Al decir hábitos cristianos acá no nos referimos a la espiritualidad interior sino a los asociados a ella, adquiridos a lo largo de siglos en las aldeas y pequeñas ciudades españolas e italianas de donde provenía el grueso de la inmigración. Estamos hablando

de aldeas con iglesia y cura, misa dominical, control social –en el sentido al que se refiere Jauretche- y de aldeanos imbuidos de la ambición vehemente de poseer característica de los campesinos de Europa occidental. En otras palabras, actitudes vigorosamente positivas respecto de la familia monogámica, la legalidad y la propiedad privada. A diferencia de la población nativa mestiza, dice Herren (y estamos de acuerdo con él), “los inmigrantes contraían matrimonio y, por tanto, permitían al Estado organizar y registrar las filiaciones, importantísimas en el sistema de propiedad privada y transmisión hereditaria” (1992, 256)⁶⁰.

La combinación de la favorable coyuntura económica internacional que valorizaba a la pampa húmeda (*circonstances*) por un lado, y las disposiciones (*moeurs*) de los inmigrantes, por otro, presagiaban una dinámica de progreso. Más aún, justo cuando estas oleadas de inmigrantes que traían nociones y actitudes arraigadas en siglos de cristianismo arribaban a la Argentina, el Estado alcanzaba niveles de solvencia fiscal adecuados para establecer un sistema de educación pública de gran envergadura. Sólo que la educación en este costoso sistema, de alta calidad en muchos aspectos, era atea y serviría para lavar de cristianismo el cerebro de los hijos de los recién llegados⁶¹.

La inercia de las actitudes hizo que éstas duraran con fuerza por varias décadas, pero la raíz religiosa de las costumbres, había sido amputada, o casi. Por otro lado las masas preinmigratorias insuficientemente evangelizadas seguían estando ahí. Después, las diferencias de natalidad, mayores en estas últimas, y la constante inyección de nuevos inmigrantes de los países limítrofes fueron erosionando cuantitativamente el peso del componente europeo en la población argentina. Volvía por sus fueros un cristianismo de baja densidad. La excepcionalidad argentina se iría desdibujando.

⁶⁰ Herren agrega que “los mestizos siguen prefiriendo ‘atarse con lazos de seda’ tal vez porque [...] sus haberes hereditarios no son nunca cuantiosos” (1992, 256).

⁶¹ Para la década de 1880 y la imposición de la educación llamada laica, ver Auza (1981).

V. Conclusión

En el presente trabajo hemos repasado las causas “accidentales” o “circunstancias” de la supervivencia y la prosperidad de “Angloamérica”, ese *continuum* histórico que abarca a los Estados Unidos hasta los tiempos de la visita de Tocqueville, y a su pasado colonial. En cada variable hemos señalado, mostrando el contraste con Iberoamérica, elementos que permiten discutir el papel menor, relativo a costumbres y leyes, atribuido por el pensador francés a las circunstancias fácticas. Así lo hemos hecho al analizar el territorio, lo que hemos llamado el factor geográfico, a secas, y que también podríamos llamar la geografía estática, con referencias al clima, los recursos forestales, el relieve y las vías de comunicación acuática.

Después analizamos el grado de concentración espacial, haciendo hincapié en el tipo de distribución que permitió a Angloamérica crecer en población y en superficie, por inmigración y reproducción de cristianos europeos, sin hacerse cargo del trabajo hercúleo de comunicar el cristianismo y la cultura occidental a grandes masas de indígenas. Tratamos asimismo la situación geopolítica, viendo el contraste entre Angloamérica, unificada e “insular” por su carencia de vecinos peligrosos, e Iberoamérica, fragmentada, donde cada unidad política estaba rodeada de vecinos con los cuales estaba en situación de guerra potencial o actual.

Finalmente entramos en la cuestión de la densidad religiosa, en cuyo tratamiento causas accidentales y *moeurs* ya no pueden separarse. En este plano la mayor densidad cristiana de Angloamérica se explica por la concentración espacial de cristianos y su exclusión de no cristianos, excepto por los africanos importados, que en el conjunto de la población angloamericana no pasaban de un quinto.

El examen de los factores agrupados por Tocqueville bajo el rótulo de circunstancias, causas físicas o accidentales nos induce a concluir que, en lo que a ellas respecta, lejos de estar igual, Angloamérica aventajaba a Iberoamérica. Por lo tanto, Tocqueville se equivocaba al señalar el atraso iberoamericano como prueba de que las leyes y las costumbres eran más importantes que las circunstancias para explicar el éxito de Angloamérica.

Esto, sin embargo, de ningún modo sugiere que las costumbres sean irrelevantes. La lectura de *La Democracia en América*, acompañada de una reflexión crítica, nos conduce a revalorizar el factor moral. Sólo que a la luz

de su interacción con las circunstancias, y en perspectiva comparada, lo comprendemos mejor. Los elementos que catolicismo y puritanismo tenían en común, y no las diferencias dogmáticas introducidas por esta rama desgajada del tronco, fueron un factor altamente positivo para la construcción de una sociedad exitosa: la prédica a favor de familias constituidas a partir de matrimonios monogámicos, el respeto por la propiedad, la inclinación de los individuos a adquirirla y usarla provechosamente, la caridad con los pobres, la sobriedad, la aversión a la pereza, la ebriedad y la lujuria, etcétera. Podríamos seguir enunciando actitudes propias de los miembros de una sociedad cristiana (católica o puritana), pero los ejemplos brindados bastan para dar una idea.

Estas nociones eran comunes a ibéricos y anglosajones. Pero en las sociedades que unos y otros establecieron en América, las proporciones de individuos imbuidos de ellas eran muy distintas. Como vimos, para comenzar, había que contar solamente a los europeos, y éstos eran el 20 % en Iberoamérica y el 80 % en Angloamérica.

El mismo autor prevenía en la Introducción a *La Democracia...* que la variedad de temas que debió tocar era tan amplia que quien se propusiera “oponer un hecho aislado al conjunto de hechos” hilvanados por su razonamiento “o una idea aislada al conjunto de ideas” expuesto, lo lograría sin mayor dificultad (DA, 53). Como él mismo explicaba a John Stuart Mill en octubre de 1836, Tocqueville no tomaba “la pluma con la intención previa de seguir un sistema”, sino que se entregaba “al flujo natural de las ideas dejándose llevar” honestamente de una consecuencia a la otra (Wolin 2001, 86).

En el presente trabajo, hemos procurado ser ecuanímenes. Simplemente, al introducir a Iberoamérica como objeto de contraste, pusimos de manifiesto lo que creemos debilidades argumentales de *La democracia en América* en lo que concierne al peso relativo de costumbres o *moeurs*, por un lado, y circunstancias o causas accidentales, por otro. Es de destacar que, al tratar cada una de las variables, los argumentos contrarios a la tesis principal de Tocqueville sobre este punto pueden respaldarse en algún pasaje de su obra. Y aunque al ordenar el mismo rompecabezas sociológico hemos llegamos a una composición distinta de la que él armó, debemos reconocer que ninguno de los elementos que consideramos importantes se le pasó por alto a ese notable pensador francés.

Referencias

- Asensio, Miguel Ángel. 1995. *Argentina y los otros: historia económica del fracaso y del éxito*. Buenos Aires: Corregidor.
- Auza, Néstor Tomás. 1981. *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, 1ª reimpresión corregida. Buenos Aires: Ediciones Culturales Argentinas.
- Botana, Natalio R. 1984. *La Tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bunge, Alejandro E. 1984. *Una nueva Argentina*. Madrid: Hyspamérica.
- Bridges, Esteban L. 2003. *El último confín de la Tierra*, 2ª ed. Buenos Aires: Sudamericana.
- Coenen-Huther, Jacques. 1997. *Tocqueville*. París : Presses Universitaires de France.
- DA, sigla de *La Democracia en América*. Ver abajo, Tocqueville.
- De Imaz, José Luis. 1984. *Sobre la identidad iberoamericana*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Engerman, Stanley L, y Kenneth L. Sokoloff. 1999. “Dotaciones de factores, instituciones y vías de crecimiento diferentes entre las economías del Nuevo Mundo. Una visión de historiadores de economía estadounidenses”. En *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*, compilado por Stephen Haber, 305-57. México: Fondo de Cultura de México.
- García Hamilton, José Ignacio. 2004. *El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica*, 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Halperín Donghi, Tulio. 2000. *Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Harrison, Lawrence E. 1994. *¿Quiénes prosperan? Los valores culturales en el éxito económico y político*. Buenos Aires: R.E.I.
- Herren, Ricardo. 1992. *La conquista erótica de las Indias*, 3ª ed. Barcelona: Planeta.
- Jauretche, Arturo. 1966. *El medio pelo en la sociedad argentina (apuntes para una sociología nacional)*. Buenos Aires: Peña Lillo editor.
- Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Vintage Books-Random House.

- Johnson, Paul. 1997. *A History of the American People*. Londres: Phoenix.
- Landes, David S. 1999. *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Barcelona y Buenos Aires: Javier Vergara Ed.
- Lynch, John. 2012. *Dios en el Nuevo Mundo. Una historia religiosa de América Latina*. Barcelona: Crítica.
- Martiré, Eduardo. 2002. *1808. La clave de la emancipación hispanoamericana (ensayo histórico-jurídico)*. Buenos Aires: El Elefante Blanco.
- Restall, Matthew. 2004. *Los siete mitos de la conquista española*. Barcelona: Paidós.
- Sorokin, Pitirim A. 1958. *La revolución sexual en los Estados Unidos de América*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional de México.
- Tocqueville, Alexis de. [1835] 1986. *De la démocratie en Amérique, I*. París: Gallimard.
- . [1840] 1961. *De la démocratie en Amérique, II*. París: Gallimard.
- Wolin, Sheldon S. 2001. *Tocqueville between Two Worlds: The Making of a Political and Theoretical Life*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

PROMESSAS DE CAMPANHA: ESPETACULARIZAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL NA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL BRASILEIRA DE 2010

*Vanderlei de Castro Ezequiel**

Faculdade Cásper Líbero

✉vander.ce@gmail.com

Recibido: marzo de 2012

Aprobado: noviembre de 2012

Resumo: Durante as campanhas eleitorais o debate sobre a pobreza invade a grande imprensa por meio do discurso dos candidatos e desenvolve um papel ideológico claramente funcional à conservação da sociedade atual. Este debate, contrariando as promessas dos candidatos, promove a reversão dos direitos do cidadão por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, transformando o dever do Estado em dádiva dos governantes. A espetacularização das promessas eleitorais aprofunda o processo de manipulação do indivíduo e precariza a noção de cidadania.

Palavras-chaves: eleição, espetáculo, cidadania, questão social

Resumen: Durante la campaña, el debate sobre la pobreza domina los medios de comunicación a través del discurso de los candidatos y desarrolla un papel ideológico claramente funcional a la preservación de la sociedad. Este debate, en contra de las promesas de los candidatos, promueve la reversión de los derechos civiles y políticas sociales para los servicios y la atención de salud universal, por lo que el deber del Estado el regalo de los

* Licenciado en Matemática, Especialista en Teorías y Técnicas de Comunicación y Magíster en Comunicación por la Faculdade Cásper Líbero (São Paulo). Se desempeña como investigador del Grupo de Estudos Comunicação na Sociedade do Espetáculo vinculado al Posgrado de la Faculdade Cásper Líbero.

governantes. El espectáculo de las elecciones se compromete a profundizar el proceso de manipulación de la persona y socava la noción de ciudadanía

Palabras clave: elecciones, espectáculo, ciudadanía, cuestión social

I. Introdução

No período eleitoral, candidatos e partidos políticos investem em elementos de diferenciação no enfrentamento da concorrência cada vez mais acirrada pelo voto. A principal estratégia é desenvolver uma imagem positiva do candidato e do partido junto à população, utilizando um discurso de defesa de causas sociais, especialmente o combate à pobreza, fome e miséria. Ferramentas da publicidade e propaganda são empregadas para construir e fortalecer a imagem do candidato, tratando-o como produto que necessita despertar empatia nos eleitores-consumidores.

Em seus discursos, os candidatos prometem “cuidar” das necessidades da população carente, numa atitude que esvazia a noção política da cidadania: a responsabilidade do indivíduo pelo destino da sociedade em que vive. As consequências são drásticas para a sociedade, pois impõem um retrocesso na forma e conteúdo das lutas sociais por direitos, além de aumentar o processo de despolitização.

A dinâmica eleitoral brasileira favorece o estabelecimento de relações clientelistas nas quais não são reconhecidos os direitos dos subalternizados – tratados como inferiores, limitados, não interlocutores. Deles espera-se apenas lealdade na hora do voto. De acordo com Maria Carmelita Yazbek, este é “padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos aos apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito” (Yazbek 1993, 41). É uma forma de dominação que cria laços de dependência de âmbito pessoal. Contrapondo-se às relações sociais anônimas e contratuais da burocracia – ideais por se fundarem em direitos – ou mercantilistas dos mercados capitalistas, as ações sociais prometidas

pelos candidatos, estabelecem um envolvimento pessoal baseado em valores e representações, tais como lealdade, fidelidade e reciprocidade.

Quando promete, se eleito, combater a pobreza e suas mazelas o candidato almeja ser reconhecido como benfeitor e, em contrapartida, garantir o compromisso dos “ajudados”, que na impossibilidade de retribuir – de pagarem o que devem – assumem uma dívida moral, neste caso, resgatada com o voto. A lógica desse discurso é simples: embora seja tratada como minoria na fala de alguns candidatos, a população de baixa renda⁶² representa significativa parcela da sociedade brasileira – conseqüentemente, de eleitores –, sendo muito sensível às promessas de ajuda e melhoria das condições de vida.

A discussão de fundo é que, apesar da “questão social”⁶³ – pobreza é apenas uma de suas seqüelas – estar presente nas promessas dos candidatos, não há espaço no debate eleitoral para um aprofundamento do tema. Conseqüentemente, não há possibilidade de sua transformação em questão política, condição básica para a existência da crítica e o dissenso organizado dos excluídos, que poderiam, assim, instalar novas demandas por direitos. Perpetuam-se, dessa forma, as condições para existência da não-cidadania que, segundo Vera da Silva Telles, é o lugar no qual “a pobreza vira ‘carência’, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles 1999, 95).

Entender a cidadania como “direito a ter direitos” abre espaço para a crítica da dinâmica social que reproduz a intensa desigualdade no Brasil. Neste sentido, Rubim (2003) entende que, sem a superação da concentração de renda e desigualdade social “fica difícil imaginar que possa se ter no país uma realização ampla e satisfatória da cidadania” (Rubim 2003, 105).

⁶² De acordo com a síntese de indicadores (tabela 3.2 – página 76) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007, 19,4% dos domicílios particulares urbanos possuem rendimento mensal domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo.

⁶³ Importante esclarecer que o termo “questão social” é aqui empregado para se referir a uma questão estrutural, fundante (momento em que a pobreza e a miséria tornam-se uma “questão” e começam a afetar o equilíbrio social, quando “questionam” o conjunto da sociedade). Por “questões sociais” entende-se as múltiplas manifestações, o conjunto de seqüelas da “questão social”.

Este trabalho não analisará mensagens desse ou daquele candidato, pois o discurso de ajuda aos pobres e combate à miséria está presente em quase todas as campanhas eleitorais, sendo elemento obrigatório na fala dos candidatos a cargos majoritários. As promessas dos candidatos aqui apresentadas devem ser entendidas como exemplos de nossa cultura política – ainda permeada por traços de autoritarismo e clientelismo –, servindo de estímulo para a discussão sobre a espetacularização das “questões sociais” nas campanhas eleitorais.

Iniciaremos o trabalho com algumas frases contendo promessas dos candidatos que disputaram o segundo turno à Presidência da República em 2010, publicadas em jornais de grande circulação no Brasil. Apresentaremos, em seguida, esclarecimentos sobre a origem das “questões sociais” e atualidade de suas seqüelas. Para uma análise crítica das promessas de ajuda aos pobres, utilizadas em campanhas eleitorais, recorreremos às teses do pensador francês Guy Debord, expressas em sua obra: *A Sociedade do Espetáculo*. As conseqüências desse discurso de ajuda aos pobres, a chamada “ideologia do bem”, e sua relação com a precarização da noção de cidadania finalizam o trabalho.

II. Promessas de campanha⁶⁴

A campanha eleitoral para Presidente da República, no Brasil, começa meses antes do pleito. Entretanto, somente com o início do horário eleitoral “gratuito” no rádio e na televisão a eleição ganha as manchetes dos jornais e passa a fazer parte da agenda dos veículos de comunicação. Na reta final, os candidatos investem na consolidação de sua imagem junto à população, cada palavra, cada gesto é cuidadosamente planejado para não comprometer sua candidatura. Nesse período, a chamada grande imprensa intensifica a cobertura da eleição, noticiando, principalmente, a campanha dos candidatos aos cargos majoritários. Publicam cadernos e matérias especiais com perfil dos candidatos, destacando história de vida, discursos, comícios e promessas.

⁶⁴ Toda a informação jornalística citada nesta seção pode ser encontrada na lista de fontes.

Um mês após o início da transmissão do horário eleitoral no rádio e TV, em 17 de setembro de 2010, o jornal O Estado de São Paulo – OESP – publicou uma matéria especial da cobertura dos programas exibidos na TV pelos candidatos a Presidência da República melhor colocados nas sondagens de intenção de voto. Entre outros assuntos, a matéria destacou algumas frases contendo promessas dos candidatos. Transcrevemos apenas as frases dos dois candidatos que disputaram o segundo turno:

a) Dilma Rousseff: “O nosso projeto é do tamanho do Brasil. Um país que ainda tem muitas desigualdades, mas que tem também um enorme potencial”; “Quero fazer com cuidado de mãe o que precisa ser feito. Esse é o meu sonho e com o seu apoio se que vou realizá-lo”.

b) José Serra: “O Brasil precisa de duas coisas: mais empregos e nunca deixar de olhar para as famílias mais pobres”; “Eu vou dizer: para mim, obra não vale pelo cimento, concreto, tijolo. Para mim, o que vale é se a obra vai gerar emprego pro trabalhador e melhorar a vida de quem mais precisa”.

Do mesmo jornal destacamos manchetes referentes aos dois candidatos: “Lula vai apresentar Dilma na TV como ‘mãe’ dos pobres” — publicado em 17 de agosto de 2010 no Caderno de Política; “Serra propõe 13º. a beneficiados pelo Bolsa Família” — publicado em 21 de setembro de 2010 no Caderno de Política.

Durante o primeiro debate eleitoral da corrida presidencial na TV – realizado dia 05 de agosto de 2010 pela Rede Bandeirantes –, os dois principais candidatos aproveitaram para fazer promessas de ajuda aos pobres. O jornal Zero Hora publicou algumas das promessas para área da saúde: a) Dilma Rousseff: “As Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) 24 horas, irei expandir, irei criar 500 UPAS”; b) José Serra: “Vamos acelerar a saúde [...] encurtando o tempo de espera das consultas e dos exames, fazendo mais de 150 centros de especialidades”.

Embora haja muito descrédito da população em relação aos políticos brasileiros, as promessas eleitorais são fundamentais para o eleitor apreender as propostas e fazer sua escolha. Para auxiliar o eleitor a avaliar os compromissos assumidos pelos candidatos na eleição de 2010, principalmente os que concorreram a cargos majoritários, vários jornais brasileiros criaram mecanismos denominados “promessômetros”: espaço nos seus cadernos impressos, ou nos sítios eletrônicos, para registrar e avaliar as promessas dos candidatos.

Nas eleições de 2010, o portal Folha Online, do jornal Folha de São Paulo inaugurou dois novos recursos para seu caderno de política: apelidados “Mentirômetro” e “Promessômetro”. Foram criadas páginas no portal eletrônico, utilizadas para publicar e analisar as informações e declarações de campanha dos principais candidatos à Presidência da República. Além de apontar a promessas dos candidatos, o jornal também consultou especialistas sobre a viabilidade e possível eficácia de compromissos assumidos pelos presidenciáveis, e publicou as análises.

O jornal Zero Hora do grupo RBS, afiliado da Rede Globo, também criou em seu sítio eletrônico um espaço denominado promessômetro, local onde estão registradas as promessas dos candidatos a Governador e a Presidente da República. Um banco de dados contendo promessas foi criado para armazenar as propostas dos candidatos, permitindo ao leitor pesquisar, comparar e depois cobrar as promessas.

Já o jornal O Globo preferiu disponibilizar um canal em seu sítio eletrônico para que os leitores votassem a aprovação ou a rejeição das promessas assumidas pelos principais candidatos à Presidência da República em entrevistas, programas de TV e discursos. O leitor também obteve placar das votações, visualizando a porcentagem de aceitação ou reprovação das promessas dos candidatos entre os leitores participantes. Além disso, foi disponibilizada reportagem na qual as promessas foram avaliadas por especialistas nos temas abordados.

III. Personagem político

Existem diversas maneiras de o candidato populista agradar o eleitor, sendo a maioria delas permeada por promessas de ajuda. Parcelas consideráveis da população são aliciadas: uma promessa aqui, outra ali, segundo as necessidades momentâneas e peculiaridades da localidade ou de seus habitantes, comove e atrai a simpatia de multidões. Mais que simples recurso para angariar votos,

[o] populismo é também distorção quando oferece resposta aos primeiros instintos, fruto da dependência a um senso comum pré-fabricado e não aos segundos instintos, fruto de uma tomada de posição individual como ser genérico isto é, diante do mundo que nos move, mas que também

desejamos mover. Com isso, o populismo paralisa a ampliação da consciência possível, reforçando a emotividade desviada (Santos 2007, 95-96).

De acordo com Schwartzberg (1977), ao investir na construção de sua imagem perante a opinião pública, os políticos utilizam métodos que possibilitam uma tipologia bastante variada. O autor, entretanto, destaca quatro tipos: a) Herói: método no qual o ator político se apresenta como um ídolo, pessoa com extrema bondade, capaz de façanhas extraordinárias, vitorioso, desperta admiração e impõe respeito; b) Líder charmoso: embora se aproxime do povo com sua simpatia, exhibe ar de autoridade, superioridade em relação aos demais; c) Tipo igual a todo mundo: para se aproximar do cidadão, o ator político encarna o personagem de homem comum, agindo com humildade e ar de normalidade quando em comunidades humildes; e d) Nosso Pai: nesse papel, o ator político é o defensor dos fracos e humildes, chamado de “pai do povo”, apresenta-se como líder populista disponível para ajudar os pobres, outras vezes como sábio capaz de conduzir o povo a um futuro melhor.

Impulsionada pelas promessas dos candidatos, veiculadas intensamente nos meios de comunicação durante as campanhas eleitorais, a ideia de ajuda aos pobres estimula no indivíduo a ligação aos valores altruístas e de benemerência, essenciais à coesão social. A aparência de benfeitor dos candidatos tem um efeito positivo junto aos eleitores, além de reforçar a ideologia política e econômica dominante. Por isso esse discurso tende a ser contínuo e sem contestação na grande mídia. Não importa o que está fazendo ou de que forma está “ajudando” a população carente. Muito mais que auxílio concreto e real aos necessitados, a grande preocupação é conseguir fixar na mente dos eleitores o número do partido e a imagem do candidato.

A imagem do político está associada a atitudes de personagem – representado com maestria durante as eleições – e à construção de máscaras políticas. *Slogans*, *jingles* e logomarcas utilizados nas campanhas eleitorais colaboram na formatação do personagem político e auxiliam os cidadãos a identificar os candidatos como produtos. Para Freitas, a imagem política “é sempre e simultaneamente uma construção e uma representação em que os

atores políticos desempenham um papel face aos seus potenciais eleitores e demais políticos”. (Freitas 2009, 178).

A prevalência do discurso de ajuda aos pobres nas campanhas eleitorais dificulta a existência de uma consciência crítica, transforma as demandas sociais em impulsos para o consumo de um candidato/partido e reduz o cidadão à simples condição de consumidor/eleitor passivo. Entretanto, como afirma Milton Santos (2007) o consumidor não é o cidadão, assim como o eleitor não é o cidadão, pois “o papel desse eleitor não-cidadão se esgota no momento do voto” (Santos 2007, 57).

IV. “Questão social”: origem e atualidade

No Brasil, a noção de pobreza é ampla e ambígua, além de supor gradações. A pluralidade de situações que comporta desafia pesquisadores e sociólogos e estimula a apreensão de uma concepção relativa. De maneira geral, a pobreza é medida com auxílio de indicadores de renda – tendo por base o salário mínimo –, condição de emprego e usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida: moradia, saúde, educação, transporte, entre outros. Mesmo possuindo critérios heterogêneos, marcados por uma visão economicista, existe um consenso de que pobres são aqueles que não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, seja em situação permanente ou temporária, sendo, por isso, considerados excluídos da riqueza socialmente produzida. Assim, pobres são os desempregados ou subempregados; os que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; aqueles que estão privados dos meios de prover a própria subsistência e que, por isso, não sobrevivem sem ajuda. Yazbek (1993) entende que a experiência da pobreza “é ainda a experiência da desqualificação dos pobres por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais das ‘qualidades negativas’ e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe” (Yazbek 1993, 62).

A ousadia de uma explicação contrária ao pensamento dominante, a busca da totalidade e a proposta de conhecimento das causas das “questões sociais” são elementos cruciais para uma reflexão histórica conseqüente, em oposição à visão otimista, mistificadora do presente e de pouca consistência teórica que permeia o debate eleitoral. É preciso analisar a “questão social”

como “uma questão política, econômica, social e ideológica que remete a uma determinada correlação de forças entre diferentes classes e setores de classes, inserida no contexto mais amplo do movimento social de luta pela hegemonia” (Pastorini 2004, 99).

Embora se admita que existam diversas versões da “questão social” nos diferentes momentos do desenvolvimento da sociedade capitalista e, com isso, diferentes repostas dadas a ela por parte da sociedade ao longo da história, o móvel principal da preocupação das classes dominantes e dos governos sempre foi a busca da estabilidade e a manutenção da ordem estabelecida.

Por isso, a tentativa de entender a problemática vivida hoje no heterogêneo mundo capitalista sem fazer referência à relação capital e trabalho, isto é, sem mencionar os indivíduos como sujeitos envolvidos nessa disputa e às desigualdades sociais que dela decorrem, deixa as seqüelas da “questão social” na sociedade contemporânea reduzidas a expressões de uma crise do vínculo social, cujas manifestações devem ser enfrentadas com políticas sociais direcionadas aos setores “mais necessitados”⁶⁵.

De modo geral podemos dizer que a expressão “questão social” começou a ser utilizada na terceira década do século XIX, e surgiu como consequência dos impactos causados pela primeira onda industrializante na Europa Ocidental. Assim, podemos entender que a “questão social” é um conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas gerado pelo surgimento da classe operária dentro da sociedade capitalista. Vale ressaltar que sua origem, ligada ao continente europeu, refere-se ao processo de desenvolvimento do próprio capitalismo. Para Alejandra Pastorini a “questão social” na sociedade capitalista:

[...] tem sua gênese nos problemas sociais a serem resolvidos nas diferentes formações sociais pré-capitalistas, mas sua origem data da

⁶⁵ Designações tais como inadaptados, marginais, incapazes, problematizados, dependentes, alvos de ações promocionais e outras tantas constituem expressão de relações socialmente codificadas e marcadas por esteriótipos que configuram o “olhar” sobre as classes subalternas do ponto de vista de outras classes e, ao mesmo tempo, definem as posições que os subalternos podem ter na sociedade (Yazbek 1993, 75).

segunda metade do século XIX, quando a classe operária faz sua aparição no cenário político na Europa Ocidental; em definitivo quando a “questão social” torna-se uma questão eminentemente política. Por isso afirmamos que a “questão social” que tem sua raiz na sociedade capitalista deve ser pensada como parte constitutiva dessa sociedade que no diferentes estágios produz distintas manifestações (2004, 103).

Com a intensificação da exploração do trabalho pelo capital, os trabalhadores passam a manifestar seu descontentamento por via da mobilização, iniciada com o movimento operário de reivindicação de direitos, pressionando o empresariado e o Estado, constituindo-se em uma ameaça real à ordem estabelecida. Esse movimento não se passa sem uma reação por parte da classe dominante como afirma Alejandra Pastorini: “...por outro lado e ao mesmo tempo, se faz presente a intervenção inibidora da burguesia, que buscou impedir o acesso igualitário das classes trabalhadoras ao processo de socialização da política, da riqueza, etc” (2004, 105).

Os pesquisadores vinculados ao projeto de investigação do Centro de Estudos Latino-americano de Trabalho Social, Marilda Iamamoto e Raul Carvalho, entendem que:

A “questão social” não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. (Iamamoto & Carvalho 1981, 77)

Diante da incapacidade de garantir o direito ao trabalho, a burguesia procurou uma estratégia que pudesse anular a pressão exercida pela classe trabalhadora. Inicia-se, então, a intervenção de uma instituição aparentemente neutra, mas com poderes de “vigiar” o social. A partir daí, o Estado começou a interferir na relação capital-trabalho, almejando cobrir os riscos que têm conseqüências negativas para o interesse do capital, travestindo sua atuação como “uma preocupação com o interesse coletivo”.

Com isso, as manifestações da “questão social” (fome, doença, miséria, desemprego) consideradas como males incuráveis são entendidas como passíveis de serem amenizadas com a intervenção estatal. Para a socióloga Vera da Silva Telles:

Discutir a “questão social” significa um modo de problematizar alguns dos dilemas cruciais do cenário contemporâneo: a crise dos modelos conhecidos como de Welfare State (modelo nunca realizado no Brasil, é bom dizer), que reabre o problema da justiça social, redefine o papel do Estado e o sentido mesmo da responsabilidade pública. (Telles 1999, 115)

Assim, a caracterização da “questão social” surgida na Europa no século XIX não ocorreu à revelia, mas baseada em necessidades sociais associadas à pauperização crescente da classe trabalhadora – determinada pela tendência capitalista de aumentar a taxa de exploração do trabalho. E foi a busca de soluções para essas necessidades sociais – devidamente problematizadas por atores conscientes da situação de exploração da classe trabalhadora – que, juntamente com o poder de pressão das emergentes associações de trabalhadores (início dos sindicatos), propiciou a passagem do problema da pobreza (anteriormente considerada natural) em explosiva “questão social”.

Percebe-se, como afirma Mestriner, que o Estado brasileiro ao estabelecer formas de intervir na “questão social”, buscou sempre remediar seus efeitos de forma paliativa, “operando por meio de práticas integrativas e de ajustamento, restritivas ao protagonismo das classes populares e impeditivas de mudanças sociais expressivas” (2001, 290).

Dessa forma, governo e sociedade vendem uma imagem legal que não se concretiza: avançam com um discurso que não é operacionalizado. Reconhecem na retórica a cidadania, mas não a instituem em fatos e conseqüências. Nem a sociedade incorpora esta consciência de cidadania, nem o Estado a convalida, permanecendo somente na legislação, como uma pseudocidadania (Mestriner 2001, 33).

Nesse contexto, as desigualdades sociais não são reduzidas; ao contrário, se agravam. Vários itens da “questão social” atravessaram a história do Brasil: a luta pela terra, o direito de greve, as garantias de emprego, o acesso à saúde, educação, alimentação e habitação, as reivindicações do

movimento negro, o problema indígena. Muitos outros itens aparecem em diversos momentos, revelando uma história que pode ser sintetizada nos seguintes termos: “questão social”, problema de polícia, problema político, direitos.

V. Espetacularização da “ajuda”

Publicado em 1967, o livro *Sociedade do Espetáculo*, do pensador francês Guy Debord, denunciava a tirania das imagens e a submissão alienante ao império da mídia. Para ele, os profissionais do espetáculo tinham passado a organizar de maneira consciente e sistemática o império da passividade moderna. Os fundamentos da crítica de Debord são a vida cotidiana e a generalização do fetichismo da mercadoria, que invadiu todos os espaços da vida em sociedade. A mercantilização de tudo produz o espetáculo ininterrupto. Nele, o tempo, o espaço, o lazer, a comunicação, a cultura e tudo o mais é perpassado pela alienação. Para Debord, “[o] espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediada por imagens” (1967, 14).

No plano das técnicas, a imagem “construída” pode se tornar a principal ligação do indivíduo com o mundo real, que ele vivenciava por si mesmo, interagindo com as situações que defrontava em qualquer lugar que pudesse ir. Na sociedade espetacular não há mais espaço para vivermos nossas próprias experiências, são os modelos que vivem em nosso lugar: “tudo o que era vivido diretamente torna-se uma representação” (Debord 1967, 13). As relações humanas são perpassadas pela lógica mercantil, e as pessoas são imersas em imagens que remetem unicamente às mercadorias. O consumo se apresenta como resposta ao vazio, ao não-lugar em que as pessoas aprisionadas pelo espetáculo são remetidas. Isso confere à imagem o poder de sustentar qualquer argumentação que se pretende impor, pois no plano da imagem é possível conectar as contradições do mundo, que jamais se reconciliariam na vida real.

O frenético fluxo de imagens produzido e continuamente repetido pelos meios de comunicação se encarrega de inverter, na mente dos indivíduos, o vivido pela imagem. Esse ritmo acelerado faz com que tudo se manifeste como perpétua surpresa arbitrária, deixando pouco ou nenhum tempo para

a reflexão. Sem refletir, o indivíduo torna-se “espectador da vida”, não consegue pensar ou entender sobre seus atos. Uma submissão real obtida sem o uso da força repressiva, e que está na raiz psicológica da adesão unânime (consensual) ao mundo que se virtualiza.

Esse é o discurso espetacular faz calar a sociedade e torna secreto tudo o que não convém. O que as campanhas eleitorais mostram vem sempre isolado do ambiente real e do passado das coisas – não convém discutir a origem, nem como a miséria se perpetua – também não são declaradas as intenções, e menos ainda as conseqüências reais da ajuda prometida pelos candidatos.

Nesse contexto, não devemos esquecer que a mídia brasileira possui uma parcela de responsabilidade nada desprezível na construção de narrativas que “explicam” os fatos do mundo e a transformação da sociedade e, portanto, na elaboração de percepções e consensos sobre a pobreza. O olhar propagado pela mídia nada tem em comum com a experiência própria do indivíduo, pois exhibe um mundo ideal enquanto oblitera referenciais de espaço e tempo, essenciais à percepção do homem como ser histórico. A lógica espetacular absorve e comanda a organização e a disposição dos conteúdos exibidos pela mídia, servindo de instrumento de pacificação e despolitização da população.

A consciência espectadora dos indivíduos tornou-se prisioneira de um universo achatado, limitado pelo espetáculo, pela produção midiática que absorve sua própria vida cotidiana. Na sociedade do espetáculo, tudo o que poderia ser objeto de contestação e crítica ao sistema, se transforma em imagens que entretêm (unilateralmente) a própria sociedade.

As políticas sociais prometidas pelos candidatos, no geral, não prevêm a auto-sustentação das populações auxiliadas. Isto porque escondem o efeito colateral do assistencialismo: a desmobilização. Como afirma Demo, “[p]roduz-se assim uma política social que garante pretender acabar com a miséria, mas sem a participação do miserável, que continua apenas objeto de políticas” (Demo 2001, 75).

Distribuir migalhas é necessário em termos de legitimação política, mas nunca foi ataque válido à pobreza majoritária da população. O tratamento conjuntural somente traz soluções conjunturais. Não é viável imaginar a superação da pobreza sem a participação produtiva do pobre, além da política (Demo 2001, 86).

Utilizadas para angariar votos, as promessas eleitorais aprofundam o processo de precarização da noção de cidadania, transformando o conjunto da sociedade em platéia, e não cidadãos dotados de direitos políticos, sociais, econômicos e culturais. Assim, os indivíduos se distanciam de suas responsabilidades com a vida real, submergindo no mundo da fantasia, irreal. Para Debord (1967), a sujeição e a negação da vida real, além do empobrecimento das relações sociais são a essência de todo sistema ideológico que se manifesta por meio da espetacularização das coisas, da separação e do afastamento entre as pessoas. Contrariamente, o sujeito pleno de suas capacidades só pode emergir da sociedade, isto é, da disputa que existe em seu interior. A existência do indivíduo-cidadão depende dos resultados dessa disputa, também reconhecida como luta de classes.

Dessa forma, a sociedade civil – no sentido gramsciano do termo – tem seu protagonismo esvaziado, sua fala roubada e a re-significação de suas demandas. A espetacularização da miséria transforma-se, em última instância, em “embalagem” de candidatos populistas, e o discurso sobre direitos e cidadania presente nas promessas de campanha equivale ao canto da sereia, ou seja, não é mais que ilusão, engodo, utilizando a mais profunda esperança para atrair e, em seguida, trair.

VI. Cidadania precarizada

Cidadania representa igualdade jurídica na sociedade e fundamenta-se no princípio de que as pessoas são iguais perante a lei, não podendo existir sem garantia de direitos⁶⁶ e sem Estado. O direito à cidadania nasce historicamente na sociedade, como reflexo das necessidades da maioria: trabalhadores, miseráveis, despossuídos. Neste sentido, consiste em instrumento criado para compensar a desigualdade social. Na história dos povos, os direitos de cidadania nunca foram uma dádiva dos governantes. As demandas dos pobres, dos trabalhadores só se transformam em leis, em

⁶⁶ “Em teoria, direitos são devidos incondicionalmente. Na prática, necessitam ser conquistados. Porquanto, se não forem conquistados, não se realiza algo que é o cerne da cidadania, a saber, a capacidade de construir com iniciativa própria seu espaço” (Demo 2001, 96).

direitos sociais⁶⁷, quando conquistados e impostos pela vontade das maiorias. Ao longo de mais de dois séculos, as camadas subalternas da sociedade reivindicam seus direitos e têm conseguido êxito (não sem muita luta) com alguns deles. Infelizmente, a maioria dos indivíduos tende a pensar a cidadania apenas como direitos a receber, esquecendo que elas próprias podem (e devem) ser agentes da existência desses direitos.

Embora o termo cidadão signifique ter direitos e deveres, na maioria das vezes o vemos empregado para designar apenas os direitos. Ser cidadão também implica em deveres, principalmente o de ser o próprio fomentador da existência dos direitos de todos, ter responsabilidade em conjunto pela coletividade onde vive, cumprir as normas estabelecidas coletivamente, fazer parte, direta ou indiretamente do governo e pressioná-lo por meio dos movimentos sociais.

As promessas de “ajuda” reforçam o sentimento de carência do indivíduo e retira sua capacidade de criar condições para sua própria libertação. Tratado como mero receptor de donativos, se acostuma com a miséria “assistida” – aquela que se comporta e não gera conflitos sociais – sendo premiado com cestas básicas no final do mês. Dessa forma, o indivíduo abre mão de seu destino e deixa de ser sujeito daquilo que pode conquistar. Como afirma Demo:

É politicamente pobre aquela sociedade tão debilmente organizada, que não passa de massa de manobra nas mãos do Estado e das oligarquias, e que, por isso, não consegue construir representatividade legítima satisfatória em seus processos eleitorais com líderes excessivamente carismáticos ou caudilhescos, com serviço público marcado pela burocratização, pelo privilégio e pela corrupção. (Demo 2001, 22)

Gratidão ao Estado assistencialista e apreço à autoridade são traços específicos de uma cultura que se consolida à sombra do abuso de poder e manutenção de privilégios. Somente quando são considerados uma

⁶⁷ Sabe-se que os direitos sociais dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas: alimentação, saúde, habitação, etc. Existem para garantir as condições físicas do trabalhador, e se expressam no direito ao trabalho, a um salário decente e ao que se denomina salário social, relativo ao direito à saúde, educação, habitação, etc.

concessão dos que têm poder, os direitos podem ser usurpados sem contestação.

Em contrapartida, homem político é aquele que tem consciência histórica, sabe as causas dos problemas enfrentados e busca soluções, não aceitando ser simples objeto de “ações sociais”. Aquele que quer comandar seu próprio destino e luta pelo estabelecimento de direitos e garantias para suas necessidades. Exerce cidadania organizada, ativa, que coloca o cidadão como figura principal da vida democrática, sendo antídoto à cultura do “vitimismo” e do clientelismo político. Porém, sabemos que a maior parte dos direitos sociais ainda está no papel, e por mais que falamos deles, dificilmente conseguimos usufruí-los. Mesmo declarados na Constituição Federal do Brasil, eles são direitos que não trazem consigo obrigações categóricas capazes de se fazer cumprir. São direitos “em sentido fraco”, segundo Norberto Bobbio. Quanto a isso, Milton Santos adverte que,

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania. (Santos 2007, 105)

Um direito cujo reconhecimento e efetiva aplicação podem ser adiados, ou confiados à vontade dos sujeitos, ficando apenas como uma obrigação moral ou, no máximo, promessa política, não pode ser realmente chamado de direito. Como afirma Telles, “na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos” (Telles 1999, 129).

VII. Conclusão

As promessas eleitorais espetacularizadas na grande imprensa aprofundam o processo de manipulação do indivíduo e a precarização da noção de cidadania, persistindo a antiga (e ainda eficaz) demagogia política que se aproveita da miséria para criar uma imagem de benfeitor: “o vereador

fulano de tal é bom e merece ser reeleito, pois distribui remédios e dá alimento aos pobres”. Valendo-se da melhor farsa, aquela que se traveste de participação e conquista popular, o poder distribui assistências, porque, mesmo não investindo na resolução dos problemas, aparenta preocupar-se em amenizá-los, em outras palavras: faz políticas sociais, porque desmobiliza.

O discurso de ajuda, contrariando as promessas dos candidatos, promove a reversão dos direitos do cidadão por serviços e políticas sociais e assistenciais universais – não contratualistas e de qualidade desenvolvidas pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória –, transformando o dever do Estado em dívida dos governantes.

Na esfera do poder, pobre aparece como massa de manobra, matéria de dominação. Com isso, a alienação – resultado da discriminação e indiferença dos políticos e tecnocratas do Estado – perpetua a fome, degradação e subserviência do cidadão. Um problema premente para a população subalternizada, que enfrenta diariamente as seqüelas da “questão social”, é encontrar meios para transformar expectativas de direitos sociais em direitos efetivos e, principalmente, impedir que direitos já conquistados regridam ou sejam extintos. Espetacularização da política, alienação e falta de consciência dos próprios direitos são fatores que impedem qualquer projeto de superação da pobreza.

O mais importante nesse momento é rever as estruturas que propiciam o aumento/manutenção da miséria, superando as promessas de campanha que não se concretizam. Introduzir correções aos desumanos efeitos do processo de exploração capitalista deveria ser o objetivo dos governantes eleitos, porém, sem ações efetivas de combate isso não se realiza, e as promessas de campanha continuam sendo promessas nas próximas eleições, numa reedição sem fim.

Referências

- Debord, Guy. 1967. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Demo, Pedro. 2001. *Pobreza política*. 6ª ed. Campinas: Autores Associados.

- Ezequiel, Vanderlei de Castro. 2005. *A mercantilização das “questões sociais” e o espetáculo da ajuda*. Dissertação de mestrado, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo.
- Freitas, Renata Suely de. 2009. “Identidade, imagem e ética na comunicação política”. *Revista de Ciências Humanas* 9 (2): 177-90.
- Iamamoto, Marilda e Carvalho, Raul de. 1981. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórica-metodológica*. São Paulo: Cortez.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2007. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2008/indic_sociais2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2008/indic_sociais2008.pdf)
- Marcondes Filho, Ciro. 1985. *Ideologia*. São Paulo: Global.
- Mestriner, Maria Luiza. 2001. *O Estado entre a Filantropia e a assistência Social*. São Paulo: Cortez.
- Pastorini, Alejandra. 2004. *A categoria “questão social” em debate*. São Paulo: Cortez.
- Rubim, Antonio Albino Canelas. 2003. “Cidadania, comunicação e cultura”. Em *Comunicação para a cidadania*, editado por Cicília Peruzzo, Maria Krohling, Fernando Ferreira Almeida, 100-14. Salvador: UNEB.
- Santos, Milton. 2007. *O espaço do cidadão*. 7ª ed. São Paulo: Edusp.
- Schwartzberg, Roger-Gérard. 1977. *O estado espetáculo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel.
- Telles, Vera da Silva. 1999. *Direitos sociais: afinal de que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.
- Yazbek, Maria Carmelita. 1993. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez.

Jornais

- Folha Online. 2010. *Mentirômetro*. http://www1.folha.uol.com.br/especial/2010/eleicoes/mentirometro-mais_recentes.shtml
- . 2010. *Promessômetro*. http://www1.folha.uol.com.br/especial/2010/eleicoes/promessometro-mais_recentes.shtml

- O Estado de São Paulo. 17/08/2010. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-vai-apresentar-dilma-na-tv-como-mae-dos-pobres,596194,0.htm>
- . 17/09/2010. <http://estadao.br.msn.com/ultimas-noticias/artigo.aspx?cp-documentid=25614644>
- . 21/09/2010. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,serra-propoe-13-a-beneficiados-pelo-bolsa-familia,613174,0.htm>
- O Globo. 2010. *Promessômetro*. <http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2010/promessometro/>
- Zero Hora. 05/08/2010. <http://zerohora.clicrbs.com.br/pdf/8736396.pdf>
- . 2010. *Promessômetro*. <http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default.jsp?uf=1&local=1§ion=Pol%EDtica&newsID=a2998071.xml>

RESEÑAS

ESPAÑOLES EN EL DIARIO LA PRENSA. PÉREZ DE AYALA, JIMÉNEZ DE ASÚA, AZORÍN Y MAEZTU

Ángeles Castro Montero (coord.), FOGA, Buenos Aires, 2012, 131 págs.

Ignacio A. López

Con el auspicio del Fondo Nacional de las Artes, Españoles en el diario La Prensa se presenta como un estudio enriquecedor sobre nuevas dimensiones en las relaciones culturales hispano-argentinas atendiendo un aspecto particular de estos vínculos que es la colaboración que diversos intelectuales españoles hicieron en periódicos de nuestro país durante la primera mitad del siglo XX. También simboliza el trabajo mancomunado y constante del equipo de investigación del Centro de Pensamiento Español de la Fundación Ortega y Gasset Argentina (FOGA) en aras de avanzar en las vinculaciones y acercamiento de intelectuales españoles y argentinos durante ese período.

La obra colectiva, coordinada por Ángeles Castro Montero, remite –al mismo tiempo– al esfuerzo de digitalización y catalogación que desde el año 2007 realiza el equipo de investigación a fin de rescatar el profuso material disperso en hemerotecas sobre las colaboraciones de españoles en los grandes diarios nacionales. La consolidación de esta tarea, se vio reforzada por un proyecto de investigación conjunto sobre “Intelectuales y científicos españoles en la Argentina: de la Asociación Patriótica Española y la Institución Cultural Española al exilio (1900-1950)” que contó con el aval y financiamiento de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad de España.

Españoles en el diario *La Prensa* recopila cuatro estudios ordenados en orden cronológico sobre la participación de destacadas figuras de la intelectualidad española en el diario de la familia Gainza Paz. Así, las columnas que Ramiro de Maeztu, Ramón Pérez de Ayala, Luis Jiménez de Asúa y José Augusto Trinidad Martínez Ruiz (Azorín) remitieron al diario en distintas coyunturas –y observando distintos fenómenos de Iberoamérica– se ven enriquecidas por sólidos análisis que realizan las autoras.

En el primer artículo, Ángeles Castro Montero, nos traslada a las columnas que Ramiro de Maeztu escribió desde Londres en un prolongado período que va desde 1905 y 1920. Las correspondencias fueron seleccionadas en base a las reflexiones que Maeztu realizó sobre el lujo, el ocio y al consumo de masas en la capital británica. La autora indaga cómo mediante esos escritos en los que el español observaba distintos fenómenos de la vida social londinense se intentaba dar un mensaje moral al público argentino. Así, la finalidad y la responsabilidad de las elites ante el dinero, la necesidad de formación de un capitalismo nacional, y lo pernicioso que podría resultar la suntuosidad y la búsqueda de emulación en los estilos de vida, fueron temas transversales en el pensamiento del español. La condena del lujo y el encomio al ahorro que se puede observar en Maeztu –que remitían según él a una pérdida de la moral severa de raíz cristiana–, permiten a la autora ilustrarnos sobre las variadas intervenciones ideológicas que éste realizó en el espacio argentino.

Mercedes Monteiro Martins recuperó los artículos que el escritor y ensayista Ramón Pérez de Ayala plasmó en *La Prensa* durante 1919 y 1921 con motivo de su segundo –y último– viaje a Estados Unidos. La autora reflexiona sobre las ideas del ensayista en tres registros: el significado salvífico que según Pérez de Ayala tuvo la Primera Guerra Mundial en el marco de la historia americana; las características de la tradición democrática estadounidense con un interesante debate sobre la sanción de la Ley Seca; y el alcance del espíritu materialista que imbuía a la nación americana. En este sentido, Monteiro Martins considera que la decepción y el escepticismo impregnaron las columnas de Pérez de Ayala sobre estos tópicos, pese a su admiración por el mundo anglosajón. En este sentido, las repercusiones en el “ánimo” norteamericano una vez que se ingresó en el conflicto mundial; la moral puritana y propiamente norteamericana que

estaba plasmada en la sociedad y que era imposible trasladar a Europa de posguerra; y finalmente el carácter crematístico como rasgo sobresaliente del espíritu nacional norteamericano, fueron algunas de las conclusiones que el escritor intentó transmitir en sus artículos en *La Prensa*.

Luciana Carreño, por otro lado, reconstruye a través de un análisis de fuentes periodísticas y conferencias algunos trazos de la trayectoria de Luis Jiménez de Asúa como referente de un amplio movimiento intelectual que vinculaba a las juventudes reformistas iberoamericanas durante los años 20. La búsqueda de la identidad hispanoamericana sobre la que tanto reflexionó Jiménez de Asúa, será un hilo conductor de todo el trabajo de Carreño. En este sentido, la “invitación a la praxis” subyacente en la propuesta de acercamiento de América con España a la que llama Jiménez de Asúa, es advertida por la autora como una pieza esencial para estrechar los lazos culturales y dar una imagen de España moderna en contraposición a las ideas sostenidas por la dictadura primorriverista, ante la cual el jurista se colocó como uno de los más importantes detractores.

Por último, Verónica Zumárraga reúne las columnas que Azorín escribió en *La Prensa* desde su exilio parisino entre 1936 a 1939 en el contexto de la guerra civil. Desde esa ciudad, el intelectual español trató el flagelo de la guerra, aunque con una variedad de estilos literarios y con referencias indirectas. En este sentido, Zumárraga destaca –con un exquisito conocimiento lingüístico y literario– una serie de recursos que Azorín utiliza en sus columnas para remitirnos a esos episodios: el abandono de la tercera persona narrativa por el uso del yo ficcional; los paseos por el Museo del Louvre y las iglesias parisinas; la aparición de personajes asesinados –pertenecientes al mundo del clero–; y por último, la inclusión de figuras extravagantes.

En suma, *Espanoles en el diario La Prensa* se coloca como un estudio de lectura necesaria, para el público académico y abona al análisis sobre estilos, contenido y periodicidades de las entregas periodísticas que filósofos, novelistas, poetas, juristas y científicos españoles hicieron en los grandes diarios argentinos de la primera mitad del siglo XX.

EL FEDERALISMO ARGENTINO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Tulia Falleti, Lucas González y Martín Lardone (eds.), EDUCA, Buenos Aires, 2013, 344 págs.

Miguel Ignacio Mamone

Los procesos de descentralización que comenzaron en los años setenta en América Latina han aumentado la relevancia de la política territorial y los gobiernos subnacionales, sea porque éstos tienen nuevas responsabilidades de gestión, porque más distritos se abren a la competencia electoral, o porque los intereses territoriales aparecen con una mayor influencia en el proceso político nacional. El agotamiento del modelo desarrollista, los déficits fiscales, las crisis económicas, los problemas de legitimidad, la inestabilidad política y la influencia internacional de los acreedores y socios comerciales son los principales factores que iniciaron los procesos de descentralización. Más gasto, más recursos, más elecciones, mayor volatilidad electoral, mayor visibilidad de “lo local”, y nuevas formas de relacionamiento y tensiones entre niveles de gobierno son, en gran medida, el saldo que tres décadas de descentralización dejaron en las economías en desarrollo de nuestra región. Las finanzas públicas, la competencia partidaria y la autonomía política de Estados nacionales, provinciales y municipales sufren cambios significativos, afectando no sólo a los funcionarios y políticos, sino a todos los ciudadanos.

Sin embargo, los efectos de la descentralización no son unidireccionales, determinísticos, ni óptimos. Hay ganadores y perdedores, resultados ambiguos e inestables, y mucha más política en sentido agonial, con nuevos incentivos y repertorios para las coaliciones de poder en los ámbitos electoral, legislativo, empresarial, sindical, y hasta mediático. La descentralización revivió y acentuó los intereses territoriales de actores socio políticos distritales, que afectan los conflictos por redistribución, modelos de desarrollo económico y reformas políticas. Entonces, para hablar de los efectos

de la descentralización hay que comprender todo lo que las transferencias de responsabilidades, recursos y autoridad implican. Es necesario desagregar la descentralización en su dimensión fiscal (capacidad de recaudar), administrativa (responsabilidad sobre políticas públicas) y política (elecciones para cargos subnacionales). Estudiar los efectos de la descentralización necesita del desarrollo de herramientas analíticas y meto-dológicas para identificar los incentivos, protagonistas y decisiones clave que se ponen en acción cuando la política territorial cobra centralidad. Estos son precisamente los temas que aborda *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, editado por Tullia Falleti, Lucas González y Martín Lardone.

Después de varios años de trabajo en el marco de una red de investigación financiada por el CONICET, una decena de politólogos argentinos con posgrados en el exterior, decidió publicar sus contribuciones al estudio del federalismo y la política subnacional. Estos trabajos fueron reunidos en el volumen coeditado por la Universidad Católica Argentina y la Universidad Católica de Córdoba. Los editores y los autores de los capítulos son jóvenes politólogos que se han dedicado a estudiar los procesos de descentralización que en las últimas décadas han modificado las relaciones intergubernamentales, el comportamiento electoral y el desempeño económico en muchos países de América Latina. Su lectura es muy recomendada para estudiantes y académicos del federalismo, los sistemas de partidos, las finanzas públicas y la economía política en general.

El libro se concentra en los efectos de la descentralización en la Argentina sobre su sistema de partidos, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, y las relaciones entre los gobiernos subnacionales y los organismos multilaterales de crédito. Es decir, la lupa está puesta en los impactos que las transferencias de responsabilidades administrativas, fiscales y políticas tienen sobre varios temas clásicos de la política comparada como sub-disciplina. *El federalismo argentino en perspectiva comparada* no es un manual o libro de texto sobre el federalismo en la Argentina, sino un libro de política comparada que propone innovaciones conceptuales y metodológicas para comprender mejor los efectos de una de las dimensiones del federalismo, como es la descentralización de responsabilidades y recursos a niveles inferiores de gobierno. Para ilustrar sus puntos, los autores proveen evidencia empírica de Argentina, pero también de otros países de América Latina.

Falleti, González y Lardone reunieron una serie de contribuciones que concluyen, independientemente del tema, caso y período considerados en cada una, que “los procesos políticos nacionales no pueden ser comprendidos y explicados si no atendemos a la dimensión subnacional de dichos procesos” (p. 333). En esta línea, los capítulos destacan que para entender las políticas públicas de un país federal con elevado nivel de descentralización, hay que observar cómo evolucionan los problemas de coordinación entre jurisdicciones, la construcción de coaliciones políticas, y los recursos fiscales entre niveles de gobierno. Un país federal es, según los editores, aquel que tiene “un tipo de arreglo institucional en el que el poder político está dividido entre un gobierno central y gobiernos subnacionales para el manejo de la política y los intereses territoriales” (p. 15). Los procesos de descentralización, por tanto, tienen serias consecuencias sobre cómo se divide territorialmente el poder dentro de un país, generando oportunidades y tensiones para distintos intereses territoriales en las arenas electorales, fiscales y legislativas.

Las contribuciones se enmarcan en la segunda generación de estudios sobre el federalismo, que deja de lado la postura optimista de los trabajos clásicos de economistas como Wallace Oates y James Buchanan sobre la supuesta eficiencia gubernamental y la mejor provisión de bienes públicos. En *El federalismo argentino...* el marco analítico se acerca a la visión más “realista” y pesimista de los politólogos, para quienes las reglas federales introducen incentivos para la no-cooperación y oportunidades para que actores con preferencias muy distintas puedan sacar provecho para sus distritos en detrimento del conjunto. En este sentido, encontramos los valiosos aportes de los estadounidenses “latinoamericanistas” como Kent Eaton, Edward Gibson, Erik Wibbels y Jonathan Rodden.

En el Capítulo 1, Marcelo Leiras estudia los efectos de la descentralización en la nacionalización de los sistemas de partidos, precisando en sus dos dimensiones –vertical y horizontal- que a veces son confundidas. En el Capítulo 2, Julieta Suárez Cao continúa con el estudio de la nacionalización de los sistemas de partidos haciendo hincapié en la difusión por contagio de las reformas institucionales provinciales que alteraron profundamente los patrones de competencia partidaria entre distritos. En el Capítulo 3, Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola presentan un pormenorizado estudio de las transferencias fiscales entre niveles de

gobierno, poniendo el foco sobre los distintos grados de discrecionalidad objetiva y valor subjetivo que tienen para los Ejecutivos de diferentes niveles de gobierno. En el Capítulo 4, Juan Cruz Olmeda propone un interesante modelo analítico de las formas de negociación entre el presidente y los gobernadores, según la información y urgencia del acuerdo, y los recursos políticos y fiscales a su disposición. En el Capítulo 5, Lucas González hace dos contribuciones para evaluar desempeño político de los gobernadores: por un lado, distingue las preferencias y modela los ciclos de debilidad relativa de los gobernadores frente al presidente en función del contexto fiscal, y por otro, estudia los determinantes de la distribución de transferencias nacionales a las provincias. Lejos de las versiones más institucionalistas del federalismo fiscal, González incorpora la dimensión de la estructura económica provincial para identificar preferencias de actores subnacionales. En el Capítulo 6, Marcelo Nazareno, Víctor Mazzalay y Mónica Cingolani estudian las transferencias desde un gobierno provincial a los municipios haciendo hincapié en la conexión partidaria. En el Capítulo 7, Martín Lardone introduce los organismos multilaterales de crédito como actores centrales en los procesos de descentralización pero también como posibles aliados de los gobernadores para impulsar reformas contrarias a la voluntad del presidente.

Por supuesto que ninguna compilación puede abarcar todos los temas que se desprenden del federalismo y los procesos de descentralización, incluso restringidos a un solo país como la Argentina. Los editores son conscientes de ello y proveen una agenda tentativa para el futuro. Sobre esos apuntes podríamos remar que la agenda de investigación debería dar cuenta de, entre otros, las relaciones ejecutivo-legislativas a nivel provincial, el armado de coaliciones entre gobernadores e intendentes, las relaciones fiscales entre municipios y gobernaciones, la burocracia y hasta el Poder Judicial provincial (en aspectos tales como financiamiento, capacidades y acceso). Asimismo, es hora que los politólogos avancen en los estudios de evaluación de políticas públicas, abandonados en general a la suerte de economistas, abogados y otros académicos. Deberían conocer más sobre como el federalismo y los procesos de descentralizan impactan en la coherencia y coordinación de las políticas públicas que le importan a los ciudadanos.

PARA UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA

José María Medrano, EDUCA, Buenos Aires, 2012, 379 págs.

Julio M. Ojea Quintana

Como surge de su título, la obra tiene un objeto determinado. Trata sobre un sector de la realidad, la política, caracterizada como *la actividad o práctica humana social especificada por estar esencialmente ordenada a la formación, integración y dirección de las sociedades relativamente autárquicas y soberanas, dotadas de gobierno propio, hoy llamadas “Estados”, y a los bienes humanos comunes que solo ellas pueden alcanzar, principalmente mediante el ejercicio del poder*. Y lo hace con un propósito también determinado, a saber, contribuir a una *teoría general* de la política así considerada. No trata pues sobre la política tal como puede llegar a manifestarse en espacios o momentos concretos ni sobre aspectos particulares de la misma, sino sobre la política en general; sobre los “temas recurrentes”, al decir de Bobbio (¿qué es la política?, ¿qué saberes versan sobre ella?, ¿qué relaciones guardan la política y los saberes políticos con otros ámbitos de la actividad y de los saberes humanos?, ¿qué virtualidad tiene todo ello para orientar y dirigir la acción política?), y de ese modo sobre el núcleo que integra y da unidad a la diversidad de los fenómenos denominados políticos. En suma, una teoría que busca reflejar lo universal y necesario que hay en la política. Por cierto, sin pretender resultados definitivos. Por ello el título comentado antepone la preposición *para*, indicando así que se está ante una contribución o aporte a una teoría general de la política que nunca será completa dada la complejidad y el dinamismo de la realidad que constituye su objeto.

La sola mención de los cinco capítulos que componen el libro ilustra sobre la dimensión y el alcance del empeño: 1º) Bases y puntos de partida. 2º) La política y lo político. 3º) El Estado. 4º) Las especies del saber político. 5º) Entorno y significación de la política.

El primero de esos capítulos, de carácter introductorio, adopta el título alberdiano *bases y puntos de partida*; y lo hace con acierto en tanto aborda factores que si bien exceden la política están presentes en ella de manera relevante, por lo que su comprensión exige necesariamente la consideración de esos factores. El autor reclama así tomar conciencia de ellos. *Conciencia lingüística*, pues en la política hay y es lenguaje y discurso, con marcadas particularidades, entre otras el acentuado carácter multivalente y polisémico de las palabras que se emplean. *Conciencia antropológica*, pues la vida humana es en definitiva el escenario de la política, de suerte que lo que el hombre es y la idea que se tenga de él están en la base de la actividad y el saber políticos. *Conciencia cultural*, pues la política es una forma de vida que se desarrolla en un marco cultural que le da su impronta y es a su vez influido por ella. *Conciencia cosmovisional*, pues en la política coexisten de hecho distintas concepciones del mundo, en forma explícita o implícita y con frecuencia en pugna, que inciden en ambas faces de aquélla, agonal y arquitectónica. *Conciencia histórica*, pues la política, como la vida del hombre, transcurre en el tiempo; y si bien su naturaleza permanece, el desenvolvimiento de la misma acontece en esa dimensión temporal, lo que exige tener en cuenta el pasado para comprender y actuar en el presente y proyectarse hacia el futuro. *Conciencia epistemológica*, en fin, que asuma la complejidad del conocimiento en general y de la política en particular, considerando sus distintas dimensiones, los diferentes saberes con los cuales es posible conocerla y el sentido teórico y práctico de ese conocimiento.

Tales tópicos remiten a problemas que trascienden la política, cada uno con su propia historia y su propio desarrollo; pero posee especial interés la forma en que el autor los presenta, ofreciendo una relectura de los mismos en forma sistemática y sobre todo integrada a la política, a modo -como ya lo destacué- de *bases y puntos de partida* para una mejor comprensión de esta última.

Los dos capítulos siguientes son, si se quiere, los capítulos centrales del libro, por referirse a la realidad política misma: *La política y lo político* y *El Estado*.

El primero de ellos comienza con el inevitable análisis semántico de la voz política, mostrando sus distintas acepciones, amplias y restringidas, encomiásticas, peyorativas y neutras. Se detiene luego en el análisis

conceptual, que lleva al autor a la definición de la política transcrita al inicio de esta nota. Subraya así que la diferencia específica reside en la referencia al Estado y no en alguno de sus elementos particulares o rasgos relevantes; distingue entre la noción propia de política y aquellas meramente derivadas; dialoga y confronta con otras conceptualizaciones, como las formuladas por autores de la talla de Carl Schmitt, Julien Freund y Chantal Mouffe; y muestra como la política en sentido propio se traduce en políticas o cursos de acción en torno a distintos asuntos públicos, económicos, militares, educativos, etc. Finalmente, destaca como *la* política conduce a *lo* político, como conjunto de cosas políticas, formando un *universo político* complejo cuyos componentes y mutuas relaciones se analizan con amplitud.

Al referirse al Estado, como marco dentro del cual se desarrolla la política, el autor se inclina por un concepto total y amplio, no limitado a alguno de sus elementos ni a una formación histórica determinada, como serían en el primer supuesto el gobierno y en el segundo el Estado moderno. De ese modo, caracteriza al Estado como la *sociedad global, relativamente autosuficiente y soberana, dotada de gobierno propio, orientada hacia el bien común*. Sobre esa base aborda temas clásicos, entre ellos la realidad del Estado, cuestión metafísica pero preñada de implicancias prácticas; el concepto y desarrollo de la soberanía; el Estado como institución y su actividad a través de poderes, órganos y funciones. Y concluye con un meduloso análisis causal del Estado, inspirado en la filosofía de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. Pero interesa destacar que no limita este análisis a una explicación abstracta de las cuatro causas, o cinco como interpreta el autor: material, eficiente, formal, ejemplar y final, ya que el estudio de cada causa es hecho con especial referencia a las cuestiones políticas que ellas implican. Así, al tratar la causa material aborda distintos problemas vinculados a la población y el territorio; al tratar la causa eficiente examina las antiguas y siempre actuales disputas acerca del origen absoluto del Estado; al tratar la causa formal se detiene en sus dos aspectos, el poder y el derecho, ahondando en sus respectivos fundamentos y relaciones, así como en sus efectos en la comunidad política; y al tratar las causas ejemplar y final muestra no solo sus respectivas nociones y relaciones sino también su importancia causal en la vida política concreta como movilizadoras de quienes actúan en ella, de manera diversa pero asociada.

Analizada en esos términos la realidad política misma –la política y el Estado– el capítulo siguiente se refiere al saber sobre esa realidad: ¿es posible y con qué alcance conocer la realidad política?, ¿a través de qué disciplinas?, ¿cómo integrar y articular esos conocimientos?, son algunos de los interrogantes planteados por el autor. Y así, luego de detenerse en problemas y controversias relativos al estatuto del saber político y en algunos de los paradigmas existentes, insiste en la legitimidad e importancia de dos saberes, distintos y complementarios: la ciencia política *clásica* y la ciencia política *empírica, moderna o positiva*, la primera dirigida a la esencia de la política, a lo universal y necesario que hay en ella, y la segunda a los fenómenos tal como acontecen y se presentan en la experiencia política.

A su vez y como el título lo indica, el último capítulo de la obra trata sobre el entorno y la significación de la política. Partiendo de la base de que la política, como actividad y como saber, no existe en el vacío y aislada sino junto a otros ámbitos humanos con los cuales guarda estrechas relaciones, se detiene en el análisis de algunos de esos ámbitos y sus vínculos con la política. Y así, por considerarlas especialmente significativas, analiza las relaciones de la política con la ética, la educación y la economía.

El resumen precedente busca mostrar la amplitud y el orden interno de la obra, pero es necesariamente esquemático y simplificado. Evidenciar en mayor medida la riqueza del trabajo exigiría analizar el abordaje que en él se hace de cada uno de los temas, y ello no es posible en esta presentación. Solo a modo de ejemplo se destacan los siguientes.

El llamado a la *conciencia lingüística*, pues en la política hay y es lenguaje y discurso, sobre todo en tiempos como el nuestro, saturados de relatos y contrarrelatos, en los cuales con frecuencia Babel sustituye el diálogo e impide el consenso. El autor explica como en la política las palabras son multivalentes, con distintos significados; como más que conceptos o juicios acerca de las cosas expresan mentalidades, actitudes, pasiones, intereses e intensiones; como cambian históricamente, según épocas y circunstancias; y como integran la acción política misma, como instrumentos de poder, lo que explica la suerte de lucha por la apropiación de las palabras y los relatos.

Como ya se indicó, Medrano defiende como noción propia de la política aquella que pone su diferencia específica en la referencia al Estado,

concebido éste, a su vez, en sentido total y amplio. No la define entonces por alguno de sus elementos, como el gobierno, ni por alguna de sus características particulares, como la tensión amigo-enemigo. En este punto lleva a cabo una excelente síntesis y valoración crítica del pensamiento de Carl Schmitt, Julien Freund y Chantal Mouffe; y sin desconocer la efectiva presencia del conflicto en la política, muestra como en ella hay también un bien común a perseguir y posibilidad de diálogo, colaboración, consenso y reconciliación para lograrlo, al menos en cierta medida; en definitiva, posibilidad de una política abierta a la razón y a los valores.

Finalmente, el bien común. Tratado al efectuar el análisis causal del Estado, como causa final, su centralidad es evidente en tanto responde a la pregunta acerca del sentido último de la vida política y juega en definitiva como causa de la causalidad de todas las otras causas. De ahí que, frente al actual *malestar* de la vida pública, Medrano llame a *tomar en serio el bien común*. Para ello propone un programa tan exigente como necesario, que incluye una *semántica del bien común*, una *metafísica del bien común*, una *antropología del bien común*, una *sociología del bien común*, una *ética del bien común*, una *política del bien común*, una *justicia del bien común*, unas *técnicas del bien común* y una *prudencia del bien común político*. Y así, un tema abstracto y complejo como es el concerniente al bien común, recupera vida y realidad.

Como ya se indicó, el propio autor advierte que su libro es un aporte *para* una teoría general de la política, que nunca será completa dada la complejidad y el dinamismo de esta realidad. En cierta medida, la ausencia de algunos temas es pues inevitable, así como la distinta relevancia atribuida a unos y a otros. Al respecto, solo a título de ejemplo y sin desconocer ese margen de relatividad, tal vez hubiera resultado de interés un mayor detenimiento en la filosofía política anglosajona contemporánea al examinar las causas del Estado, en la cuestión de la clase política al estudiar el poder y en la violencia al abordar el problema de la relación de la política con la ética, como también un abordaje de esa relación con la religión, relación esta última que al margen de toda mirada confesional se muestra como dato estructural, históricamente constante y de estricta actualidad. De todos modos, ninguno de estos interrogantes –para los cuales el autor tendrá seguramente una explicación– es esencial ni resta importancia a la obra.

Es que, en definitiva, ella es un fruto maduro del trabajo intelectual desarrollado por Medrano durante décadas en la investigación y la docencia universitarias –en él estrechamente unidas- con seriedad y constancia ejemplares.

No es un libro fácil; no admite lecturas rápidas y exige dedicación y estudio. Podrá ser leído por alumnos y personas interesadas en la política, pero sobre todo por estudiosos de la materia. Para algunos, tal vez resulte complejo o fatigoso habida cuenta las frecuentes precisiones semánticas con recurrentes citas del diccionario y la utilización de un lenguaje y categorías conceptuales filosóficas de acentuado tecnicismo. Pero ello debe ser visto como precio razonable para lograr el rigor buscado por el autor ante las complejidades del lenguaje político y la necesidad de ofrecer conocimientos no meramente aproximativos sino de estricto carácter científico.

Medrano se nutre de la filosofía de Aristóteles –“maestro de los que saben”, al decir de Dante- y de Santo Tomás de Aquino; y ciertamente, el libro evidencia la fecundidad de esa tradición, debidamente integrada con aportes posteriores, para comprender la política en lo que tiene de universal y necesario. Como lo fue en su momento la “Teoría del Estado” de Arturo Enrique Sampay, no es exagerado concluir que este libro de Medrano constituye un nuevo jalón –“persona, cosa o hecho clave y fundamental”, según el Diccionario de la Lengua Española- en la línea del pensamiento político inspirado en aquella filosofía.

MANUAL DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (comp.), Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

Ailin Accinti

En un contexto mundial signado por la problematización y redefinición del rol del Estado, pero fundamentalmente en un contexto local donde luego de años de desprestigio y desmantelamiento estatal se experimenta un vuelco hacia el Estado, es que se enmarca este Manual de la Nueva Administración Pública Argentina que tiene como compiladores a Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao. Luego de décadas de apogeo neoliberal la última década fue testigo de un fortalecimiento del rol Estado y de su resurgimiento como actor clave. Esta nueva concepción del Estado generó en paralelo una creciente demanda hacia sus capacidades y junto con ellas ganan relevancia las cuestiones relativas a su -buen- funcionamiento.

Este manual comprende una compilación de artículos cuyo objetivo es llevar a cabo un análisis pormenorizado de la administración pública argentina en toda su complejidad, su realidad y sus desafíos realizando un enfoque global de los tres niveles del sector público argentino. A través de una aproximación integral a la temática la obra busca dar respuesta a cuestiones tan fundamentales como perennes: ¿Cómo es y cómo funciona el Estado argentino?

Comenzando con un prólogo de Carlos Acuña, la obra se estructura en cinco capítulos que abarcan las concepciones teóricas detrás del Estado y la Administración pública, un análisis de cada uno de los tres niveles de la administración pública nacional y, finalmente, un capítulo que busca analizar cómo se da la interacción entre ellos. Al final de cada capítulo se

incluye una bibliografía comentada que implica un valor agregado para todo aquel que busque ampliar la lectura en alguno de los temas tratados.

La obra tiene como impronta la perspectiva académica imbricada en la mirada de quien ha visto de cerca los vaivenes cotidianos de una oficina pública. Dentro de ella conviven y se integran distintos enfoques: uno teórico, uno histórico y uno descriptivo. Combinando información cuantitativa y cualitativa cada capítulo logra un análisis cabal de las temáticas allí abordadas y una aproximación hacia cómo funciona la administración pública argentina. La temática aquí tratada está atravesada por las complejidades de la cuestión federal y los procesos de centralización y descentralización, complejidades que son puestas en escena por sus autores en cada capítulo.

La ardua labor de sintetización que realizaron sus autores y compiladores es la gran protagonista de una obra que logra incorporar distintas perspectivas teóricas así como un estudio detallado de cada uno de los ámbitos de la administración pública argentina sin renunciar a la rigurosidad académica. Si bien cada uno de los capítulos ameritaría, cuando menos, un libro entero, cada capítulo logra condensar aquellos puntos nodales de cada temática en cuestión. A su vez, al tratar esta temática se debe lidiar con la dificultad de la heterogeneidad presente en los tres niveles administrativos analizados, para ello los autores se valen del uso de promedios y de la mención de casos excepcionales y/o representativos.

En el primer capítulo, “*El Estado*”, Juan Manuel Abal Medina desarrolla la complejidad del Estado en tanto fenómeno socio-histórico. Para ello realiza un recorrido teórico a través de varias de sus concepciones a través del tiempo dando cuenta de cómo se da la relación entre este y la sociedad. A continuación el autor procede a desarrollar la noción de administración pública realizando un recorrido a través de los tres modelos teóricos de la administración pública que dominaron la escena académica: el modelo burocrático weberiano, el New Public Management y el modelo de la gobernanza. Este primer capítulo se concluye con una descripción de la evolución histórica del Estado argentino desde fines del siglo XIX hasta la actualidad.

En el segundo capítulo, “*La administración pública nacional*”, Beatriz Hebe López y Roxana Rubins realizan una caracterización exhaustiva de la administración pública a nivel nacional. En consonancia con lo realizado en

el capítulo anterior, este capítulo comienza con la descripción de su evolución histórica y la forma que tomó la administración pública a través de los distintos modelos de Estado. El capítulo continúa con un análisis completo de la estructura de la Administración Pública Nacional, el marco normativo que le da forma, la constitución de cada uno de los tres poderes del Estado, las agencias descentralizadas e, incluso, las empresas públicas y el sector público financiero. Se finaliza esta sección con un análisis cuantitativo de la administración nacional a través del estudio de los gastos, los recursos y el personal de cada una de sus agencias. Las autoras logran tomar una excelente fotografía de la administración pública nacional en la actualidad.

El tercer capítulo, “*Las provincias y el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires*”, escrito por Horacio Cao realiza lo propio con las administraciones provinciales. En este capítulo se describen las veintitrés administraciones públicas provinciales y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dando cuenta de la extrema heterogeneidad que las recorre. Comenzando con una revisión de la definición de Estado sub-nacional, incluyendo una breve mención al proceso histórico que subyace a su organización y destacando las tensiones propias a un régimen federal, el autor da cuenta del marco normativo que constituye a las provincias como tales. Para profundizar este estudio realiza una descripción de los grandes sistemas públicos provinciales: salud, educación y seguridad, entre otros, y se completa el análisis abordando los presupuestos y fuentes de ingreso provinciales, la estructura del sistema tributario, el endeudamiento provincial y los tres poderes provinciales.

En el cuarto capítulo, “*Los Municipios*”, Mónica Iturburu da cierre a lo iniciado en los dos capítulos anteriores tomando como eje los regímenes municipales. Aquí la heterogeneidad presente a nivel provincial se replica y se radicaliza y la autora debe lidiar con la dificultad que implica abarcar dentro de un mismo capítulo una categoría que abarca un gran espectro de casos -abarcando Iruya, Rosario, La Matanza e incontables puntos intermedios-. Se presentan los tres poderes municipales, las fuentes de ingreso y su personal, indicando también la problemática que implica un aumento de las facultades y la autonomía municipal al no ser acompañados por un aumento de la asignación de recursos y sus consecuencias. Asimismo, se aborda la complejidad del entramado municipal al interactuar

de modo permanente con organismos de la sociedad civil, universidades y empresas, así como agencias provinciales y nacionales.

Finalmente el quinto y último capítulo, “*Relaciones intergubernamentales en la administración pública argentina*”, implica una integración de lo visto en los primeros cuatro capítulos. Allí Martín Astarita, Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano abordan la faz dinámica de los niveles de gobierno analizados individualmente en los anteriores tres capítulos abordando cómo se articulan y conectan cada uno de ellos entre sí como consecuencia de los procesos tendientes a la centralización y descentralización de facultades. Para el abordaje de la interdependencia entre niveles, los autores proponen una exploración de las vías, instancias e instituciones de las relaciones intergubernamentales haciendo hincapié en la dimensión fiscal y la coordinación de políticas desde los consejos federales y los programas de ejecución descentralizada. La dimensión fiscal es abordada a través de los mecanismos de distribución de recursos federales y la tensión constante que los subyace incorporando un abordaje detallado de la evolución histórica del régimen de coparticipación.

La lectura de este manual ofrece al lector una radiografía del Estado y la administración pública argentina al día de hoy incorporando también una perspectiva histórica de su evolución así como un marco teórico para comprenderla. La obra permite conocer en profundidad la composición actual del Estado argentino, sus desafíos y sus deudas convocando, a través de sus distintos capítulos, a una constante reflexión sobre el Estado, el federalismo y la democracia.

Indicaciones para el envío de colaboraciones

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados por correo electrónico a coleccion@uca.edu.ar. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones que sean presentadas según las siguientes exigencias de forma:

Sobre la presentación

1) Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Sólo serán considerados trabajos inéditos en idioma español, inglés o portugués.

2) Debe remitirse un resumen del contenido del artículo en el idioma del texto y otro en inglés, de no más de 1.200 caracteres con espacios cada uno. Además deben enviarse no más de 6 palabras clave en los dos idiomas que reflejen el contenido del artículo.

3) Debe remitirse en hoja aparte los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

Sobre la extensión

4) La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar los 65 mil caracteres cuando correspondan a las secciones “Artículos” o “Lecciones y Ensayos”. Los caracteres serán contabilizados incluyendo espacios, y descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5) Por otra parte, el máximo de extensión será de 10 mil caracteres para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7) Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style 16a Ed.).

8) En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9) En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10) En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalfé, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11) Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”. *Desarrollo Económico*, vol. 34, no. 133 (abril-junio): 126-159.

Iazzeta, Osvaldo. 2000. “Los técnicos en la política argentina”. En *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, coordinado por Oscar Oszlak, vol. II. Buenos Aires: EUDEBA.

12) En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13) La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

14) Los cuadros, gráficos, diagramas, mapas, etc. se incluirán en hojas separadas del texto, con indicación de su ubicación final. Para una adecuada edición del artículo, en el texto deberá indicarse dónde estos deben ser intercalados, por ejemplo: [Insertar aquí Cuadro N° 1]. Estos deberán ser enviados en archivo original aparte (Microsoft Excel, o equivalente).

Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

Acuse de recibo

Colección se compromete a hacer acuse de recibo del original al autor, en un plazo inferior a siete días, excepción hecha de los recesos académicos.

Evaluación Inicial

Los documentos recibidos pasaran por una “doble revisión” inicial, una de contenido y otra de forma o estilo.

Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa. Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso.

En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas. En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor.

Colección sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las “Indicaciones para el envío de colaboraciones”. La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

Evaluación Externa

Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación. Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación; la Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador.

La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

Publicable en su versión actual sin modificaciones.

Publicable, con recomendación al autor de que incorpore, a criterio del propio autor, las observaciones del dictamen.

Publicable, condicionado a que el autor incorpore las correcciones indicadas por el dictaminador.

No publicable.

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Los trabajos destinados a la sección “Lecciones y Ensayos” de la Revista pueden ser evaluados por árbitros vinculados a la Universidad o al Instituto, ajustándose a todas las demás exigencias del proceso de revisión regular (doble anonimato, publicación condicionada al resultado de la revisión, etc.).

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

Aceptación y Aceptación con recomendaciones

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

Aceptación condicional

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, pero condicionan la publicación del trabajo a que el autor incorpore las correcciones indicadas, el manuscrito será rechazado con la sugerencia de que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado.

Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a Colección, este será enviado a uno de los especialistas anónimos originales y a un nuevo evaluador. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. Este segundo proceso de revisión también es realizado de forma anónima.

Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, se considerará “Publicable”.

Intercambio entre evaluador-autor

En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, Colección proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato. Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación

Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Reserva

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

La revista *Colección* se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos. El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el presente Protocolo de Revisión y Evaluación.