

REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

COLECCIÓN

Año VIII - Número 13

REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

BUENOS AIRES, 2002

COLECCIÓN



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

Director

Enrique Aguilar

Coordinador de Estudios

Marcelo P. Camusso

Consejo Asesor

Marcelo Camusso

Hugo Krajnc

Joaquín Migliore

Víctor Tellería

Asunción Zumárraga

REVISTA COLECCIÓN

Editor responsable

Enrique Aguilar

Secretario de Redacción

Joaquín Bilbao

Coordinador Editorial

Marcelo P. Camusso

Redacción

Agustín O'Reilly

Sol M. Filadoro

Sebastián Parigi

Director

Diego P. Gorgal

COLECCIÓN

Es una publicación de la
REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

*Los artículos que llevan firma no comprometen
necesariamente el pensamiento de la Revista
y son responsabilidad del autor.

* Queda autorizada la reproducción total o parcial
de la presente publicación, haciendo mención de la fuente.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas
I.S.S.N.: 0328-7998

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 1400 (ex Dávila)
C.P. 1107 Buenos Aires, Argentina

[HTTP://www.uca.edu.ar/coleccion.htm](http://www.uca.edu.ar/coleccion.htm)

INDICE

PRESENTACIÓN	9
MONSEÑOR DERISI	13
<i>JOSÉ MARÍA MEDRANO</i>	
LA ACTIVIDAD POLÍTICA	17
<i>MONSEÑOR OCTAVIO N. DERISI</i>	
RECUERDO DE MÁXIMO ETCHECOPAR	25
<i>ENRIQUE AGUILAR</i>	

TEMA CENTRAL

“La Argentina: crisis y reconstrucción”.

LA ARGENTINA EN SU LABERINTO	31
<i>VICENTE MASSOT</i>	
UNA INDISPENSABLE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA DÉCADA	45
<i>CARLOS GERVASONI</i>	
LA ARGENTINA NO ESTÁ EN CRISIS	65
<i>ENRIQUE DEL PERCIO</i>	
LA ARGENTINA, SU CRISIS Y SU RECONSTRUCCIÓN.....	81
<i>DIEGO CORALLINI</i>	

ÍNDICE

LA GLOBALIZACIÓN NO ES UN OPCIONAL	105
<i>MIGUEL A. IRIBARNE</i>	

ARTÍCULOS

INTRODUCCIÓN A JOHN RAWLS	113
<i>JOAQUÍN MIGLIORE</i>	

ESPACIO SIMBÓLICO, IDEOLOGÍA Y PODER: RELACIONES ENTRE PRÁCTICAS DISCURSIVAS Y PROCESOS POLÍTICOS	209
<i>ELENA T. PIÑEIRO</i>	

EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO Y SU IMPACTO EN AMÉRICA DEL SUR	229
<i>ANDRÉS FINK</i>	

LA NECESARIA REFORMA POLÍTICA	249
<i>DIEGO L. BURANELLO</i>	

ESTADO Y SEGURIDAD. APUNTES PARA UNA REFORMULACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERIOR EN LA ARGENTINA	281
<i>DIEGO P. GORGAL</i>	

NOTICIAS INSTITUCIONALES

DISCURSO	371
<i>VERÓNICA DOMÍNGUEZ POUSADA</i>	

DISCURSO	375
<i>HUGO DALBOSCO</i>	

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

EL CALEIDOSCOPIO DE LA IZQUIERDA	381
--	-----

Presentación

Envuelta en una crisis sin precedentes, la Argentina del 2002 se parece, como se ha escrito bien, a un “modelo para armar”. Nadie sabe a ciencia cierta qué nos deparará el futuro. En cualquier caso, si convenimos en que una nación es ante todo una labor mancomunada, no caben dudas de que la solución dependerá ante todo de nosotros mismos, de lo que seamos capaces de hacer en todos los órdenes, incluidos nuestros hábitos colectivos, donde seguramente radican no pocas razones explicativas de nuestro fracaso.

Este número de *Colección* se interroga, en su primera parte, sobre esta crisis y sobre sus posibles alternativas. Son distintos ángulos de enfoque relativos a un mismo objeto pero que, en todos los casos, proyectan una luz de esperanza. Si en la historia de la teoría política el caos, para decirlo en la vena de Sheldon Wolin, ha dado casi siempre lugar a la imaginación, es de esperar que, por analogía, ello también ocurra con nuestra realidad de manera que podamos volver a ser, de aquí a un tiempo, un país saludable.

La segunda parte del número explora temas muy variados y de igualmente variada complejidad, dando cita a algunas de las disciplinas que se cultivan en nuestra Escuela en sendos trabajos sobre John Rawls, la relación entre el discurso y la práctica política, el nuevo escenario estratégico, la agenda de políticas públicas requeridas por la Argentina, la postergada reforma política y, por último, sobre nuestro sistema de seguridad interior.

El fallecimiento de Monseñor Octavio Nicolás Derisi nos encontró con este número de *Colección* en prensa. De todos mo-

PRESENTACIÓN

dos, quisimos incluir, a modo de homenaje, unas páginas del propio Mons. Derisi sobre “La actividad política”, publicadas originalmente en el Número 26 (julio-septiembre, 1972) de la revista *Universitas*.

También incluimos unas líneas en recuerdo del ensayista y diplomático tucumano Máximo Etchecopar, fallecido este año.

Finalmente, dos discursos pronunciados durante el acto de colación de nuestros graduados 2002 y una sección de comentarios bibliográficos completan el número.

TEMA CENTRAL

“La Argentina: crisis y reconstrucción”

Monseñor Derisi

Por José María Medrano*

El reciente fallecimiento del Rector fundador de la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”, Monseñor Octavio Nicolás Derisi, asigna a esta Escuela el inexcusable deber de recordarlo y evocar sus enseñanzas en el específico campo de nuestro saber, es decir, el saber político. No ponemos aquí en primer plano un estricto deber de justicia, sino otro, no tan exigente pero sí quizás más íntimo y cálido: un deber de gratitud, pues fue durante el rectorado de Monseñor Derisi que los estudios políticos ingresaron al ámbito de la Universidad Católica, primero en forma de cursos y títulos de postgrado y después mediante carreras de grado en las que se formaron y culminaron sus estudios numerosas generaciones de alumnos.

Monseñor Derisi abrió las puertas de la Universidad Católica a este tipo de enseñanzas con una cierta juvenil audacia; juvenil, pero no ciega ni irreflexiva, pues en sus propios escritos enfatizó la relevancia de la política en la vida social, cuya calidad y excelencia depende, en primordial medida, de la calidad y excelencia de la política misma, que tiene a su cargo directa e inmediatamente la consecución del bien común.

Desde luego que a un filósofo de la hondura de Monseñor Derisi no escapaban las dificultades de tal empresa; en primer lugar, como dejó escrito, porque *“la inteligencia no logra nunca la posesión plena y perfecta de la verdad; ha de avanzar en ampli-*

* Profesor titular de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

tud y profundidad en este mundo inconmensurable del ser". Luego, por las dificultades propias de la vida política, que discurre en medio de circunstancias contingentes y cambiantes, y que a menudo se halla interferida por vicios y pasiones, ambiciones e ideologías degradadas y falsas prudencias. Finalmente, porque, como dejó dicho de una vez para siempre Aristóteles, *"no se ha de buscar el rigor por igual en todos los razonamientos: la nobleza y la justicia que la política considera presentan tantas dificultades y desviaciones"* que, *"hablando de cosas de esta índole y con tales puntos de partida, hemos de mostrar la verdad de un modo tosco y esquemático"*. Tales dificultades no deben desestimular, sino más bien urgir el esfuerzo por contribuir mediante el estudio riguroso al perfeccionamiento de la política y satisfacer así el natural deseo de *"completar, en la medida de lo posible, la filosofía de las cosas humanas"*, para decirlo con palabras del propio Aristóteles.

Claro está que Monseñor Derisi jamás perdió de vista las exigencias teoréticas de la Universidad en general y de la Universidad Católica en particular. La Universidad era para Derisi, primera y fundamentalmente, una comunidad de maestros y alumnos para la transmisión y búsqueda de la verdad, cualesquiera fuesen las circunstancias organizativas e instrumentales que se presentaran. Maestros y alumnos son los verdaderos protagonistas de la Universidad y como tales merecen el máximo respeto, pues, como dejó dicho Monseñor Derisi, *"no hay Universidad sin estos dos estamentos, jerárquicamente unidos en un mismo amor y esfuerzo para alcanzar la verdad en las diversas ciencias y técnicas y, sobre todo, para alcanzar la verdad sapiencial superior"*. Insistió Monseñor Derisi en la misión teorética de la Universidad y previno fuertemente contra *"la tentación de querer constituir a la Universidad en un órgano de acción social, y principalmente de política"*. En este sentido dejó escrito: *"El estudio de la verdad en cualquiera de sus manifestaciones y sectores, sin limitaciones, entra en la misión de la Universidad. En este sen-*

tido, nada hay que no pertenezca a la labor de la Universidad: lo económico y lo técnico, lo social y lo político, lo moral y lo religioso, todo entra en la tarea universitaria. Pero lo importante es subrayar que entra en ella bajo su objeto formal, en cuanto verdad, en cuanto cultivo de la verdad económica, política y social y de otras verdades, pero en modo alguno en cuanto actividad económica, política y social propiamente tal, que no le pertenece". Quiere decir que la Universidad puede tener una Escuela de abogacía sin ser por ello un bufete de abogados, puede tener una Escuela de negocios pero no convertirse en una empresa de negocios, puede tener una Escuela de administración sin tornarse en un grupo de administradores o funcionarios, puede tener una Escuela de periodismo sin ser ella misma un emprendimiento periodístico, puede tener una Escuela de Política sin volverse un partido o comité político parcial o partidista.

Monseñor Derisi tuvo ideas clarísimas sobre todo ello, y como su condición de filósofo y de universitario genuino lo impulsaba a dirigir una atenta mirada a todo lo humanamente relevante, publicó en *Universitas*, revista de la Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires", año 6, n° 26, julio-septiembre de 1972, unas páginas tituladas precisamente "La actividad política", que nos permitimos reproducir a continuación. Allí se encuentran lucidas consideraciones que, por referirse a aspectos permanentes que trascienden a cualquier contingencia, podemos leer aun hoy todos cuantos integramos la comunidad de esta Escuela de Ciencias Políticas, en la certeza de que las indicaciones del desaparecido Maestro nos siguen guiando en la tarea universitaria que iniciamos bajo sus auspicios.

LA ACTIVIDAD POLÍTICA*

Por Monseñor Octavio Nicolás Derisi

1. Filosofía Política

Aristóteles coloca la política en la cima de la Filosofía moral. Trata ella del conocimiento normativo, al que debe ajustarse la conducta libre del ciudadano. Sobre la moral individual y familiar –monástica y económica, como él las llama–, que regulan la conducta personal y familiar, se ubica la moral política, superior a aquéllas, precisamente porque el Estado es una sociedad perfecta, constituida para salvaguardar los derechos de las personas, familias y sociedades intermedias y crear a la vez las condiciones para el desarrollo adecuado de las mismas o, en otros términos, para constituir la justicia y el bien común.

La Política, pues, constituye ante todo un conocimiento práctico, que en sus normas expresa las exigencias ontológicas o deber ser del obrar de los ciudadanos en orden a constituir, conservar y perfeccionar el bien de la sociedad, o sea la justicia y el bien común de sus miembros.

Bajo la dirección de esta Ciencia o Filosofía Política, el ciudadano, cualquiera sea su ubicación dentro de la sociedad, debe ajustar su libertad y las actuaciones externas de ella dependientes a sus normas.

* Artículo publicado en *Universitas*, revista de la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”, año 6, n° 26, julio-septiembre de 1972.

2. La Prudencia Política

El conocimiento político, expresado en normas universales, debe ajustarse a la realidad singular, mediante la prudencia.

Esta virtud intelectual ajusta los principios y normas morales universales a la actividad del ciudadano en las circunstancias concretas, sea a la de la autoridad que ha de expresarla, sea a la del súbdito que ha de acatarla para alcanzar el cumplimiento del fin de la sociedad.

Este ejercicio de la prudencia requiere para que sea practicable: 1) el conocimiento de la historia, es decir, de la manera como, en circunstancias semejantes, han obrado los hombres; y 2) el conocimiento de la realidad social actual, sobre la cual ha de proyectarse y aplicarse el conocimiento normativo de la ciencia política.

En tal sentido, la sociología de la actividad, es decir, el conocimiento empírico de los hechos sociopolíticos o el modo como los ciudadanos suelen actuar de hecho en la sociedad, es muy importante, casi indispensable, para que los principios normativos puedan aplicarse eficaz y prudentemente a la actividad política concreta, precisamente porque ella brinda una comprensión de la realidad humana que ha de iluminar y alcanzar la ciencia política.

3. Necesidad de la Ciencia o Filosofía Política

Pero la Ciencia o Filosofía Política no puede detenerse y consistir en esa ciencia empírica de la Política, en las cuasi-leYES sociológicas de la manera como de hecho suele realizarse dicha actividad; porque lo que esencialmente interesa a la actividad política es que se constituya la Sabiduría o Ciencia normativa para la buena ordenación de la sociedad o, más brevemente, las fórmulas del deber-ser del Estado, para que su

actividad resulte como debe ser para bien de los miembros que la constituyen. Y se requiere, además, la virtud de la justicia, a fin de que de un modo habitual el ciudadano esté inclinado a acatar y aplicar dichas normas en cada situación, por medio de la prudencia.

4. Elementos de una política humanamente ordenada

El recto obrar político implica pues, por un extremo, una sólida formación en los principios normativos y, por otro, una disposición habitual o virtuosa de justicia –adquirida por la repetición de los actos– de querer dar a cada uno lo suyo, su derecho y, entre ambas, la virtud de la prudencia, que sabe aplicar, de un modo habitual y permanente e informar con aquellos principios rectos a la actividad virtuosa o justa.

Sin principios morales, la voluntad inclinada a lo justo, carecería de orientación y no sabría cómo conducirse bien en esta materia; sin voluntad justa, aquellos principios serían inoperantes, desarticulados de la realidad, puramente teóricos; sin la prudencia, los principios morales no se podrían aplicar, en la justa medida razonable, a la voluntad justa en la realidad concreta.

Para actuar correctamente en política se requieren los principios morales y la virtud de la justicia, por una parte, y por otra, esta facilidad de conocer y apreciar la situación concreta, de formular el juicio exacto que aplique principios rectos a la voluntad justa, en la medida razonable de cada situación, es decir, la Prudencia.

5. La autoridad política

La unión de los miembros de la sociedad para la consecución del bien común –el fin para el que se congregan– exige un

esfuerzo no siempre agradable ni fácil, impone sacrificios e inclina la voluntad de un modo permanente al servicio de la comunidad, que el egoísmo personal o familiar puede hacer peligrar. De ahí que así como la sociedad es una institución natural, fundada por Dios a través de la inclinación de la naturaleza humana, a fin de lograr el bien común, que defiende sus derechos y les confiere las condiciones para poder realizar el perfeccionamiento personal y familiar y de otros aspectos, también lo es la autoridad, que obliga moralmente a sus miembros a la colaboración para obtener el orden justo y el bien común a todos. En efecto, sin ella sería imposible lograr la conjunción permanente de voluntades para la consecución del fin de la sociedad y ésta se destruiría, con la consiguiente pérdida del bien común y de la vida digna de la persona humana y demás sociedades intermedias.

Los modos de organización de la sociedad y de su propiedad esencial, la autoridad, dependen de las circunstancias concretas de su realización. Lo importante es ver que, por debajo de esos modos de realización, es la naturaleza humana— y su divino Autor a través de ella— quien conduce al hombre a constituir la sociedad y a reconocer la autoridad o poder político, que la mantenga y consolide.

A este respecto conviene recordar que la democracia, si bien es una posible forma de organización de la sociedad política y de su autoridad y que incluso puede ser conveniente y adaptada a una determinada comunidad o a una época histórica, no es, sin embargo, la única; y que, en todo caso, lo que interesa es que esa forma logre el fin de la sociedad. Existen otras y muy variadas formas de gobierno. La monarquía, la aristocracia, en diversos grados y combinaciones entre sí y con la democracia, que también puede participar en las anteriores. Cada una de estas formas acentúan un bien de la sociedad; la democracia defiende mejor la libertad de sus miembros, aunque lo que más interesa es que sin dejar de salvaguardar esa libertad y los derechos

de la persona, consiga también la unidad y el bien de la comunidad, el fin de la sociedad política. La aristocracia salva mejor la capacidad de la autoridad para dirigir la sociedad a sus fines. Y la monarquía salva mejor la unidad. A su vez, cada una de ellas puede degenerar más fácilmente en un defecto u otro.

La Ciencia Política, conducida por la virtud de la justicia y aplicada por la prudencia del gobernante, deberá evitar dos extremos para ser fiel a las exigencias del bien común o fin de la sociedad; por exceso se falta, cuando el Estado asume las responsabilidades y actividad de las personas y familias y de las sociedades intermedias, privándolas de su libertad y de sus derechos –totalitarismo–; y por defecto, cuando pretende limitarse a defender esa libertad y esos derechos, sin ir más allá para constituir el bien común –liberalismo–. El totalitarismo quiere un bien común de la sociedad que, por suprimir los derechos y libertad de sus miembros, deja de ser bien común; y el liberalismo quiere defender estos derechos sin implantar el bien común, con lo cual deja de ser defensora real de aquellos derechos, sobre todo de los más débiles. En ninguna de las dos posiciones se logra el bien de la sociedad: 1) la defensa de los derechos y libertad de sus miembros y 2) la constitución del bien común. El primero acentúa el bien común –de hecho acaba destruyéndolo, al no tener como destinatario la persona y la familia–; el segundo acentúa los derechos y la libertad de sus miembros pero, al no constituir el bien común, desampara de hecho a las personas y familias de sus derechos, ya que éstos sólo pueden cumplirse realmente dentro del bien común.

6. Condiciones para el ejercicio de la autoridad

Para ejercer con rectitud y eficacia la autoridad, que aúna a los miembros de la sociedad en orden a la consecución de su fin, además de la Ciencia Política y de la virtud de la justicia, se

requieren cualidades de mando, lo que llamamos vocación de líder o, más brevemente, vocación política.

El que se sienta con esta vocación para conducir la sociedad debe comenzar por adquirir la Ciencia Política. Sin los principios políticos, quien detenta la autoridad no sabría conducir la comunidad al logro de su bien; y sin la virtud de la justicia no podría aplicar esos principios de una manera recta o conducente al fin de la sociedad, por más habilidad y condiciones naturales que tuviera de gobierno. Pero necesita ante todo la virtud esencial del gobernante: la Prudencia. Aunque poseyera la Ciencia Política y la virtud de la justicia, la conducción de la sociedad a su fin estaría privada de la orientación precisa y firme que en cada circunstancia debe imprimir la autoridad para llevar a la comunidad a su bien. La prudencia política, en este sentido estricto, es la que en las más variadas y complejas circunstancias de la sociedad confiere a quien ejerce la autoridad, la flexibilidad y facilidad para aplicar, con su voluntad justa, los principios rectos para la conducción de los miembros de la sociedad a su fin, de acuerdo a las exigencias de la situación real en que vive.

Un hombre naturalmente dotado para el gobierno, pero privado de la ciencia política y de la virtud de la justicia, sería un hábil conductor, pero no para el bien de la sociedad, sino para el bien propio o de sus partidarios. Es la actitud maquiavélica. A esta categoría pertenecen los gobernantes que, en lugar de defender, privan a sus súbditos de sus derechos y, en lugar del bien común —fin para el cual se les ha dado la autoridad— buscan su propio lucro, dominio, gloria o fortalecimiento propio o de algunos sectores. El maquiavelismo es el sustituto degradado y envilecido de la prudencia política y constituye la astucia política.

En cambio, un hombre informado en los principios y enriquecido con la virtud de la justicia sería un teórico del gobierno de la realidad política; pero si careciera de la prudencia

política, no sabría ajustar su ciencia y su actuación a las exigencias de la realidad para lograr el bien de la sociedad, no sabría gobernar.

De aquí que los que se consideren con vocación política, con vocación de conductor de la sociedad, deban comenzar por estudiar la ciencia rectora de la misma, la Filosofía o Ciencia Política, para conocer los caminos rectos por donde se debe conducir a los miembros de la sociedad para lograr su fin. Deben además esforzarse por enriquecer su voluntad con la virtud de la justicia, o sea, deben saber conducir con justicia y estar habitualmente inclinados a ajustarse a las normas. Así, sus cualidades innatas de gobierno, su vocación política, enriquecida además con la virtud de la Prudencia, conducirán no sólo con precisión y eficacia a los miembros de la sociedad a su fin, sino también y sobre todo lo harán con sabiduría y justicia.

Recuerdo de Máximo Echecopar

*Por Enrique Aguilar**

El 20 de marzo pasado falleció, a los 90 años, Máximo Echecopar. En un país habituado a olvidar a sus hijos ilustres, su deceso habrá pasado inadvertido a muchos. Quienes gozamos de su amistad, en cambio, quienes frecuentamos su obra y admiramos su vasta e impar trayectoria, guardaremos de Máximo un recuerdo imborrable. En lo personal, puedo decir que a este recuerdo se añade el profundo dolor que siento por su partida y que difícilmente podrá aliviar el paso del tiempo.

A pesar de la distancia, medida en años, que nos separaba, no obstante el abismo infranqueable que existía entre su inmenso saber y el mío, tuve el privilegio de contarme entre sus amistades más próximas durante los últimos cuatro lustros. Gocé de su palabra y su ejemplo, de su paternal consejo y sus enseñanzas, de su compañía, en suma, que me permitió apreciar de cerca su don de gentes, su fineza intelectual, el amplio alcance de sus simpatías, su limpieza de alma y tantos otros rasgos salientes de su personalidad.

Fue amigo personal y discípulo de José Ortega y Gasset, con quien mantuvo un trato estrechísimo –prácticamente diario– durante el exilio argentino del filósofo entre 1939 y 1942. Partici-

* Director de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

pó activamente en los Cursos de Cultura Católica. Fue Cónsul en El Cairo, Ministro en Londres, Embajador por dos veces ante la Santa Sede como también en Suecia, Perú, Colombia, Suiza y Méjico, representación esta que se vio coronada por la publicación de una obra colectiva en su homenaje titulada, precisamente, *Máximo Etchecopar en Méjico*. Por si fuera poco, cabe recordar que fue el primer director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, entre 1966 y 1969.

Entre su producción escrita destaco los siguientes títulos: *Con mi generación*, *Esquema de la Argentina*, *Breve y varia lección*, *Unos papeles de Lofredo Paz*, *Lugones o la veracidad*, *Visto al llegar*, *Historia de una afición a leer*, *Ortega y la Argentina* y *El fin del nuevo mundo*. De este último señaló Julián Marías en el ABC, de Madrid: “*He leído El fin del Nuevo Mundo con un interés creciente. Está escrito desde la experiencia de América, desde la inquietud por sus problemas y dificultades, sobre un riquísimo fondo de lecturas inteligentes, en el doble sentido de esta expresión algo ambigua: por la condición del lector y de lo leído.*” Y más adelante: “*Conocedor a fondo de la historia de estos pueblos, en sus líneas generales y en su detalle, nuestro autor la analiza con gran veracidad y perspicacia. Para lectores españoles, es un libro esclarecedor y apasionante; y pienso que muy poco menos para los hispanoamericanos, porque, aparte de la densa capa de falsedad que envuelve al Continente entero, suelen saber poco de los países que no son el suyo particular.*”

En marzo de 1987, estando yo en España becado por la Fundación Ortega y Gasset y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, me escribía Máximo: “[...] *No me sorprende, por cierto, que en un primer pronto hayas echado de menos a tu ciudad porteña y a tu gente. Es un tributo aduanero que ningún país extraño se olvida de cobrar. Pero ya veo –y te imaginarás lo que eso me alegra– que esa primera impresión un tanto ingrata ha sido holgadamente reemplazada por numerosas otras de signo grato y positivo. Todavía tiene algo de irreal y como de sueño con los ojos abiertos,*

el realizar uno que tu aventura 'orteguiana' te haya conducido con tanta exactitud, con pasos tan bien medidos, al país de origen del gran maestro y al centro de estudios acerca de su obra que (es de suponer) es hoy el más importante que existe." Traigo a mención estas palabras, de corte más bien intimista, porque las considero reveladoras del trato que siempre me prodigó y por el cual –entre otros motivos– le estaré siempre agradecido.

Quizá algún día pueda saldar, siquiera en parte, la deuda que arrastro con Máximo rindiéndole el reconocimiento que se merece. Supondría ello, por lo pronto, realizar un estudio pormenorizado de su obra que he leído y releído ("*la razón de la lectura es la relectura*", solía decirme) con fruición aunque lamentablemente sin método. De momento, me conforma y complace recomendarla fundamentalmente por su contenido, pero además –y porque es una de sus notas distintivas– por su factura literaria.

La Argentina en su laberinto

*Por Vicente Massot**

Los países, contra lo que pronostican los modernos aprendices de Cassandra, rara vez desaparecen. La muerte no es, pues, un mal del que deban precaverse. En términos generales, las naciones sobreviven a sus crisis y alargan su existencia sin solución de continuidad. El problema, en todo caso, es cómo lo hacen. Porque si no mueren –salvo excepcionalmente–, sí pueden desfallecer, perder sus fuerzas y terminar siendo presa de una decadencia aguda.

La Argentina fue en distintos momentos de su historia un país asistido, si no de todos al menos de buena parte de los atributos requeridos para destacarse como actor y no como mero espectador en el concierto internacional. Baste recordar la sentencia de sir John Foster Fraser (“*The Amazing Argentine*”) reputando a nuestro país, por lo fabuloso de su crecimiento, como una de las maravillas del mundo; la opinión de Anatole France, en 1909, comparando los comienzos de la Argentina del siglo XX con lo que habían sido los Estados Unidos a principios del XIX y, finalmente, el vaticinio de Teodoro Roosevelt, en la primera década del pasado siglo respecto de las chances que tenía nuestro país de ser semejante a Norteamérica en los próximos 50 años. Por no mencionar a Collin Clark o el estudio de M. K. Bennett, que data de 1951 y fue publicado en la *American Economic Review*. En el mismo y tomando variables no moneta-

* Doctor en Ciencias Políticas (UCA). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

rias –por lo tanto no sujetas a las variables de tipo de cambio o precios relativos–, figurábamos en séptimo lugar (53,7), detrás de los Estados Unidos (100), Canadá, Australia, el Reino Unido, Alemania y Francia. Semejantes opiniones y pronósticos no eran producto de alquimistas o vulgares vendedores de ilusiones. Podían equivocarse, pero todos, en mayor o menor medida, partían de datos reales, que Carlos Díaz Alejandro, en su notable *Ensayos sobre la historia económica argentina*, puso de manifiesto de manera inapelable.

Pues bien, todo eso es historia y poco importa, para el caso, saber qué o quiénes fueron los responsables de nuestro estancamiento. Algo, en cambio, es seguro y sí es menester resaltarlo: *todas las explicaciones facilistas o conspirativas que proyectan sobre “otros” –y no sobre “nosotros”– culpas que explicarían semejante retroceso no resisten el análisis histórico*. Algunos creyeron descubrir nuestros problemas de crecimiento en la inserción geográfica entre los países del Sur. Olvidaron un pequeño detalle: Nueva Zelanda y Australia. No faltaron quienes sostuvieron, muy sueltos de cuerpo, que no se trataba del Norte o del Sur: la causa del atraso radicaba en nuestra condición de latinos. Pero, ¿los italianos y españoles acaso son sajones? Por fin, la más ideologizada de las explicaciones facilistas irrumpió cobijada bajo la autoridad académica del marxismo: esta vez el problema era la periferia. Sin embargo, no menos periféricas que la Argentina eran Corea del Sur y Taiwán, o Japón antes de la dinastía Meiji y después de la Segunda Guerra Mundial.

Es inútil, el problema somos los argentinos y es por eso que sólo un país centroamericano muestra, en los últimos sesenta años, un estancamiento superior al nuestro. La Argentina no morirá, no desaparecerá de la faz de la Tierra sin dejar rastros que registren su paso por el planeta, pero está estancada, vive en estado vegetativo.

¿Qué hacer? En épocas felizmente pasadas, cuando entre nosotros cabía imaginar y, más aun, poner en práctica alternati-

vas políticas a la república democrática y ensayar variantes económicas al capitalismo, las discusiones que se entablaban en la Argentina debían ser, por necesidad, beligerantes, y de hecho lo fueron. Es que entonces se discutía si el socialismo era más eficiente y justo que la economía de mercado o si una dictadura temporaria podía remediar las insuficiencias de la partidocracia. Entraban en disputas, pues, capillas, escuelas y movimientos bañados por ideologías tan absolutamente diversas que *el precio del triunfo de unas era la muerte de otras*.

Desaparecidos los genios visibles e invisibles de la violencia ideológica que enlutó el país por espacio de décadas, no sólo el clima sino también el lenguaje político ha cambiado en estas playas. A nadie, por ejemplo, se le ocurriría recurrir a la trajinada metáfora de la violencia de arriba y de abajo para justificar la acción criminal de las bandas subversivas, ni tampoco osaría alguien ensalzar las virtudes del plan socialista a expensas de las leyes de mercado.

Imperialismo, coloniaje, revolución, lucha de clases, Estado monopólico, oligarquía, ser nacional y demás términos de uso diario hasta hace algunos años se han evaporado como por arte de magia. Los *slogans* que poblaban las controversias de los argentinos han dejado su lugar a temas concretos y prácticos, de cuya resolución exitosa depende nuestra vida diaria. La salud, la educación, la Justicia, la seguridad y el trabajo no poseen, quizá, la fuerza mítica de la voz revolución, pero a diferencia de ésta y de toda la turbamulta de conceptos que reinaban omnímodos en la década del '70, tienen la hondura y la trascendencia de aquello sin lo cual es imposible vivir civilizadamente.

El paso del pensamiento utópico (“el hombre nuevo”, “el Estado sin clases”, “la paz universal”, “el socialismo con rostro humano”) *al pensamiento concreto* acerca de las necesidades cantantes y sonantes de cualquier sociedad moderna (“¿en qué plan de salud anotar a mi familia?”; ¿es confiable o no la Justicia tal como se administra aquí?”; “¿cuál es la educación que les con-

viene a mis hijos?"; ¿"cómo precaver a mis seres queridos de la ola de crímenes reinante?", etc.) *es una de las muestras más elocuentes del cambio cualitativo que ha sufrido el país.*

Taña transformación supone dos cosas al mismo tiempo: en primera instancia, un consenso de la gente respecto de cuáles son los problemas más importantes que reclaman solución y, enseguida, un desafío para los políticos. En efecto, como nunca antes los argentinos, prescindiendo de considerar simpatías o antipatías ideológicas, esto es, al margen de nuestras diferencias, coincidimos, sin que nadie nos haya forzado a hacerlo, en torno de unas cuantas asignaturas pendientes. Existe, en resumidas cuentas, uniformidad acerca de qué hacer. Si se nos preguntara al respecto, a nadie le pasaría por la cabeza contestar que hay que hacer la revolución, combatir el capital o estatizar las empresas de servicios públicos. En mayor o menor medida diríamos que hay que hacer (o rehacer) la Justicia, la salud, la educación y la seguridad. El problema ya no reside en qué hacer sino en cómo hacerlo.

Es en torno de los medios y no tanto de los fines donde se plantean las diferencias lógicas que nos separan y es en este terreno siempre difícil pero, al propio tiempo, siempre específico, donde la clase política debe asumir su responsabilidad. Pues a ella corresponde instrumentar los medios para dar respuesta a esas asignaturas que todos los argentinos por igual, casi sin falla de matiz, identificamos como pendientes y, en ciertos casos, acuciantes.

Salvo un enajenado o un extraterrestre, ningún funcionario o legislador –oficialista u opositor– podría, por capricho o soberbia intelectual, ignorar el clamor de la ciudadanía respecto de los temas antes mencionados. Sería inimaginable que alguien pasara por alto la queja de la gente en punto a la inseguridad o acerca de la falta de trabajo o de una mejor prestación en el área de la salud, y privilegiase, en cambio, como asuntos fundamentales, la reinsertión de la Argentina en el movimiento de los No-

alineados o el papel protagónico que le correspondería al país en el continente antártico.

El listado de prioridades lo ha establecido la sociedad civil, cansada de ser la eterna convidada de piedra de la política argentina. Pero cómo abordar las cuestiones y cómo resolverlas es la pregunta del millón que deben contestar los políticos. De esas prioridades sólo me detendré en tres, sin ánimo ni pretensiones de agotar el tema.

Lo primero a lo que debe prestarse atención es a la refundación del Estado. Sin Estado no hay posibilidad alguna de transformar este círculo vicioso en otro de índole virtuosa. El segundo tema acuciante es el de la corrupción que reina en la Argentina y el tercero es el de la violencia. Vayamos a cuentas.

1) Estado

El concepto general de Estado, entendido como suprema unidad orgánica de convivencia social o, si se prefiere, como forma histórica susceptible de agotar el género comunitario, no requiere –cuando menos de momento– una redefinición. Es el aparato del Estado, en cambio, el que está pidiendo a gritos, casi, una reformulación profunda de toda su estructura.

Dicho en otros términos: si fuese posible imaginar una unidad política capaz de reivindicar para sí, exitosa y legítimamente, la administración del bien común y el monopolio de la violencia con mejores títulos que el Estado, éste debería ceder posiciones y sufrir una acabada transformación. *Pero el Estado, como organización burocrática que define las políticas públicas y toma las decisiones de carácter estratégico en una nación, no ha perdido la vigencia.* Sí, inversamente, la ha perdido buena parte de las “oficinas” –si el concepto se entiende a derechas– que lo forman. De eso, pues, se trata la reforma de la cual tanto se habla y tan poco se define.

Ahora bien, dentro del aparato estatal es posible distinguir diferentes esferas. Por de pronto, hay un *núcleo intrínseco* que, para simplificar, cabría caracterizarlo como sinónimo de gobierno en sentido puro (poder ejecutivo, con sus respectivos ministerios). Incluye, también, los poderes Legislativo y Judicial. Hay un segundo núcleo, *monopólico*, que reclama aquellas prestaciones, servicios o funciones que tan sólo el estado puede llevar a cabo (Fuerzas Armadas, poder de policía, etcétera). Existe una tercera esfera, *estratégica pero no exclusiva*, en la cual sobresalen las responsabilidades que el Estado no puede obviar –educación, salud, seguridad–, pero que, paralelamente, puede desenvolver la actividad privada. Por fin, es posible distinguir un *núcleo competitivo* –en la Argentina de hoy, verdaderamente insignificante– formado por aquellas empresas estatales enderezadas a dirimir supremacías con las privadas en el mercado.

Encarar, entonces, la cuestión de la reforma estatal supone: a) enunciar conforme con qué presupuesto habrá de ejecutarse; b) distinguir, con precisión, el simple ajuste de la reforma estructural; c) determinar, en forma pormenorizada, qué es necesario ajustar y qué debe reestructurarse, y d) precisar en qué tipo de administración pública se está pensando.

Entre nosotros, el Estado (aparato) rima en sinonimia conceptual con la burocracia, y ésta, a su vez, resulta indistinta de la lentitud y la ineficiencia, cuando no de la corrupción. Es como si el Estado se agotase en las dependencias públicas. Cuanto se enjuicia al Estado (aparato), esto es, su gigantismo burocrático, está bien, a condición de reivindicar, acto seguido, la misión que le es propia e indelegable.

Por tanto, lo primero es saber qué estructura se desea montar –grande o pequeña–, centralizada o descentralizada y determinar si el organigrama vigente es apto o si, en su defecto, debe aplicarse una metodología de presupuesto base cero. El segundo paso es no confundir *ajuste* con *reforma estructural*. El primero apunta a corregir los abusos generados por una política,

no a modificar los usos. El ajuste es un fin en sí mismo sólo cuando se trata de enmendar un exceso de gasto o una mala asignación de recursos dentro de un cuerpo sano y racional. Si, en cambio, el tema no es de mala administración sino de disfuncionalidad, el ajuste es insuficiente. Hay al respecto esferas del aparato estatal que deben ajustarse y otras que deben repensarse en su totalidad. Nadie en su sano juicio podría plantear la necesidad de transformar el Poder Legislativo en algo esencialmente distinto de lo que es. Pero cada vez menos argentinos estamos dispuestos a tolerar que, pretextando la majestad de las instituciones, el plantel estable de la Biblioteca del Congreso, por ejemplo, sume mil empleados y cuente con un presupuesto de 29 millones de pesos anuales. La idea es que menos empleados, con menos presupuesto, realicen la misma tarea. En una palabra: menos de lo mismo. En cambio, el ejemplo arquetípico de una reforma estructural es el actual sistema de jubilaciones. El Gobierno menemista no trató de corregir los vicios del régimen pasado, apuntando, al mismo tiempo, a que fuera eficiente. Lisa y llanamente optó por un sistema de capitalización. No menos de lo mismo, sino algo distinto. El último paso es decidir qué tipo de administración pública requiere el nuevo Estado. No es indistinto, en este orden de cosas, una administración burocrática que una gerencial.

¿Dónde se encuentra la Argentina hoy? El gobierno presidido por Carlos Menem impulsó entre 1990 y 1994 una reforma estructural en tres frentes: empresas de servicios públicos –que fueron privatizadas–; régimen jubilatorio –se privilegió la capitalización a expensas del reparto–, y algunas desregulaciones. En los casos citados, la acción dependió, casi exclusivamente, de la cartera económica. En el resto del aparato estatal –defensa, seguridad, salud, educación, provincias y municipios– es poco o nada lo que se ha realizado, lo cual no quita que se hayan ejecutado ajustes, de suyo insuficientes, de diferente magnitud.

2) Corrupción

Como tantos otros vicios –nacidos con el mundo– a la corrupción se le puede poner coto o marcar límites, tratando de reducirla a su mínima expresión. Lo que no puede hacerse –porque no es una abstracción ni una enfermedad virósica– es eliminarla cual si fuera una peste. Corrupción, pues, existe en todos lados, cualesquiera sean las coordenadas de tiempo y lugar que uno escoja. Lo que no existe en todas las latitudes –y en esto radica lo esencial– es la ausencia de castigo.

La diferencia entre las naciones más desarrolladas desde el punto de vista político y económico respecto de nosotros, los argentinos, no reside en que allí los hombres públicos son ángeles y los nuestros demonios, ni pasa tampoco por los montos robados –insignificantes allá, monstruosos acá–, sino por ese tejido de complicidades, lealtades corporativas, pactos secretos y la ley del silencio que, a falta de otro término mejor, es pertinente llamar impunidad, la cual, a la par que reina en la Argentina, resulta casi desconocida en aquellos países del Primer Mundo.

Los distintos gobiernos que se sucedieron de cincuenta años a esta parte han proclamado, *urbi et orbi*, que la corrupción sería el principal enemigo que combatirían. Sinceros o no, el resultado ha terminado confirmando, sin excepciones, la ley de hierro de la corrupción nacional, a saber: *cada uno entregó a su sucesor un país un poco más corrupto que el que encontró*, con la coincidencia, ciertamente nefasta, de que conforme transcurrió el tiempo los vicios cambiaron: antes se robaba *individualmente*; ahora la corrupción se ha hecho *movimientista*. Antes había filibusteros, hoy se obtienen patentes de corso. Antes se utilizaba la corona para justificar los excesos de sus escuderos, ahora se roba para la corona. Antes, la corrupción era sinónimo de delincuencia y quienes eran descubiertos se pegaban un tiro; hoy el delincuente supone que *quedarse con*

un vuelto ajeno es una merecida recompensa por los sinsabores de la función pública.

De lo que se trata, pues, es de poner fin al sistema de impunidad montado hace medio siglo y engordado –en mayor o menor medida– por todos y cada uno de los gobiernos civiles o militares que habitaron la Casa Rosada desde entonces.

¿Cómo lograrlo? No hay recetas perfectas, pero poco y nada se conseguirá mentando la Justicia y la democracia o pronunciando sesudos discursos en foros selectos o convocando a costosos seminarios internacionales en donde tres o cuatro expertos nos contarán sus experiencias. Estos medios ayudarán, es cierto, en tanto y en cuanto previamente: 1) se establezcan penas severísimas para reprimirla; 2) se consagre la constitucionalidad y la obligación para los delitos de corrupción públicos de aplicar a los procesados la inversión de la carga de la prueba y 3) se corte de raíz la relación clase política-judicatura a través de una nueva forma institucional de elegir los jueces que no dependa de los diputados y senadores.

De esta manera se habrá dado un paso fundamental en una batalla que, hasta ahora, viene siendo perdida de antemano. Si nuestra historia reciente no registra en sus anales ninguna condena importante por cohecho, sobornos o mal desempeño de los deberes en la función pública, es evidente que falla el mecanismo de enjuiciamiento: si las penas son leves y, además, los jueces dependen de la clase política, es imposible avanzar en la lucha contra el mal que todos exorcizan en vano. Si, inversamente, los hombres públicos fuesen conscientes de que, enjuiciados, serán culpables en tanto no puedan demostrar su inocencia –dar razón de su patrimonio– y, además, que los esperará la cárcel de por vida en caso de resultar culpables, la impunidad habrá sufrido un revés de consideración.

3) Violencia

Saludable y benéfica en cuanto atañe a la actividad económica, cualquier privatización deviene, en cambio, peligrosa para la sociedad cuando de lo que se trata es de administrar el uso de la fuerza. ¿Por qué? Básicamente por el hecho –tan antiguo como el mundo– de que la violencia es algo demasiado serio para dejarla librada al arbitrio de los intereses particulares. En la materia, pues, no hay otra alternativa que *estatizar*.

Por eso el Estado –cualquiera sea su índole ideológica, capitalista o socialista, liberal o conservadora– gana sus credenciales de legitimidad en la medida en que sea capaz de monopolizar exitosamente el ejercicio de la violencia. Es éste su primer desafío. Es, además, la condición necesaria de la gobernabilidad que, de cumplirse en tiempo y forma, permite el normal desenvolvimiento de la sociedad y la vigencia plena de los derechos individuales y de las libertades públicas. Al amparo del mencionado monopolio y por efecto del mismo estamos protegidos. Si faltase o menguase, indefectiblemente nos deslizaríamos a una suerte de estado de naturaleza hobbesiano en donde regiría la ley de la selva y cada cual, en la medida de sus fuerzas y posibilidades, trataría de defenderse como mejor pudiera.

No hay forma, pues, de entender en toda su ominosa dimensión la crisis de seguridad y los hechos de violencia que nos envuelven, amenazando quebrar el tejido societario, si no se tomasen en cuenta las consideraciones delineadas más arriba.

Lo que primero se hecha de ver, al respecto, es el estado preanárquico en el cual se halla la Argentina. El principio de autoridad ha sido recusado hasta el hartazgo y no existe hoy institución alguna a cubierto de las críticas que, a expensas suyas, afilan ininterrumpidamente sus opugnadores. Desde la Presidencia de la República a la Corte Suprema de Justicia y desde el Congreso de la Nación a las Fuerzas de Seguridad, todas, en mayor o menor medida, están sentadas en el banquillo de los

acusados. El segundo dato fundamental que enmarca la cuestión aquí tratada es una crisis inédita, de raíz específicamente política, trasparentada en la incapacidad de construir y administrar el poder. Este desfallecimiento del poder contradice de tal manera la naturaleza social que, en tanto y cuanto no se revierta, tendremos entre manos un problema sin solución.

La defeción del Estado en punto al mantenimiento del orden público y al monopolio predicho ha obrado, por una ley física de la política, esta alarmante privatización de la violencia que, como un bien mostrenco, o, si se prefiere, como un objeto sin dueño exclusivo, es tomada en sus manos por delincuentes comunes, violadores, asesinos, piqueteros, activistas subversivos, carteles del narcotráfico, clanes mafiosos y escuadrones de la muerte cada día con mayor impunidad.

Es que el Estado argentino, ocupado por un gobierno sin rumbo ni estrategia, actúa como si le hubiera tocado en suerte hacer las veces del protagonista vergonzante de la tragedia. Son sus propios funcionarios quienes comienzan por cuestionar el derecho a la represión. Ahora bien, no comprender que cualquier política de seguridad descansa en una secuencia cuyas tres notas principales son la prevención, la disuasión y la represión, supone un grado riesgoso de ignorancia. Lo es aun más saberlo y, sin embargo, por temor o vergüenza, negar de cuajo la legitimidad de apelar a la represión si acaso las medidas de prevención hubiesen sido insuficientes y la disuasión resultase poco creíble. Tal automutilación –no encuentro mejor término para describir el fenómeno– deja al Estado inerme y a la ciudadanía a merced de quienes se apropian de la violencia y la ejercen sin escrúpulos.

La sola represión no solucionará el problema, ello es claro; pero sin actitud y aptitud para reprimir el delito, el mal se agravará. Privilegiar una acción decidida sobre las causas de la inseguridad y de la violencia –marginalidad, pobreza, exclusión social, falta de trabajo, déficit carcelario, insuficiencias de la

legislación penal, consumo de drogas, etc.– será fundamental. Así y todo, en el mejor de los casos, aun contando con recursos hoy insuficientes, políticas públicas racionales y eficaces y funcionarios decididos a atacar la cuestión sin preconceitos ideológicos, la empresa llevará años y los resultados tardarán en hacerse visibles. Mientras tanto hay que reconquistar, cuanto antes, el dominio de la calle y el monopolio de la fuerza.

Se entiende el argumento de aquellos cuyo propósito apunta a erosionar las bases sobre las cuales descansa la seguridad pública, según el cual la represión es, de suyo, ilegítima y mal podría entonces reivindicarla el Estado. Resulta incomprensible, en cambio, que esa idea anide en las más altas esferas oficiales. Si la función del Estado en materia de seguridad se agotase en las tareas preventivas y disuasivas, la escalada que se ha abatido sobre el país crecerá de manera vertiginosa. Entre otras razones porque los dueños privados de la violencia hallarían un estímulo más para triunfar, mientras las fuerzas policiales y de seguridad quedarían seriamente disminuidas. Claro que, si esto sucediese, el desorden reinante se habría convertido en anarquía.

Conclusión

La magnitud y gravedad de la crisis que nos aqueja supone una oportunidad de salir airosos de la misma o, en su defecto, de prolongar hasta límites difíciles de imaginar, y de soportar, nuestra decadencia. Carece de sentido, al respecto, cargar todas las culpas sobre las espaldas de la clase política, porque si bien su responsabilidad es mayor que la de quienes formamos la sociedad civil, *en última instancia cuanto ha fracasado en la Argentina es la empresa en común de la que todos formamos parte.*

LA ARGENTINA EN SU LABERINTO

Si nuestra decadencia fuera de raíz específicamente política y de ella solo debiesen rendir cuentas quienes han pasado por el gobierno, la situación no sería tan dramática y las posibles soluciones estarían al alcance de la mano. Pero el mal de la Argentina es cultural y los vicios culturales, al enraizarse en una sociedad, son difíciles de desterrar.

Una indispensable agenda de políticas públicas para la década

*Por Carlos Gervasoni**

El siguiente es un artículo fundamentalmente de opinión. En él se mezclan datos presumiblemente objetivos con valores y preferencias de su autor. El objetivo es presentar un conjunto de propuestas de acción para los gobiernos de los próximos años, partiendo de una cierta visión de los problemas argentinos y teniendo en cuenta la imposibilidad de ocuparse de todos ellos al mismo tiempo y con la misma prioridad. Un gobierno no sólo tiene que identificar problemas y formas de solucionarlos, también debe establecer una prioridad clara sobre cuáles recibirán más atención y recursos (políticos, administrativos y económicos), y cuáles menos. Este trabajo presenta una corta pero ambiciosa lista de objetivos y políticas que, en nuestra opinión, deberían estar al tope de la agenda de los gobernantes de esta década.

* Profesor titular de la materia América Latina en la Política Internacional en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Docente de grado y posgrado en las universidades Torcuato Di Tella, del CEMA y de San Martín.

La gravedad de la situación

Uno de los aspectos más preocupantes de la actual crisis no es ya su inusitada gravedad, sino la falta de perspectivas de recuperación. No hace falta detenerse aquí sobre la extrema fragmentación política posterior a la crisis de 2001-2002, ni sobre la ausencia de ideas de muchos de los que aspiran a gobernar el país. Entre los que sí expresan algunas ideas, se observa una extrema diversidad, la cual atenta contra la construcción de consensos que permitan la gobernabilidad. En resumen, el país se encuentra en su peor crisis socioeconómica, y es probable que la misma continúe por mucho tiempo o aun que empeore.

Ni la ciudadanía ni la clase política, ni, en buena medida, la intelectualidad, han tomado conciencia de la magnitud de la decadencia argentina. La crisis de 2001-2002 no es sólo la dramática culminación de la recesión comenzada en 1998, sino también la del proceso de decadencia más largo y pronunciado del mundo contemporáneo. La Argentina comenzó a perder posiciones, en términos de estabilidad política y progreso económico, en la primera mitad del siglo XX. La caída de Irigoyen señala el inicio de la decadencia política; las dificultades del país para adaptarse al cierre de los mercados internacionales en la década del 30 y la brusca reorientación peronista de la estrategia de desarrollo económico, hacia un modelo estatista, nacionalista, cerrado y distribucionista, marcan el comienzo de nuestro peculiar proceso de subdesarrollo. De allí en adelante el país se desbarrancaría gradualmente hacia el caos político y económico, que tuvo sus expresiones más críticas en los años 74-76 (marcados por el *Rodrigazo*, la guerrilla, la triple A, el terrorismo de Estado y el golpe militar), los años 1982-83 (crisis de la deuda, Malvinas y caída del gobierno militar), el año 1989 (hiperinflación y caída de Alfonsín) y los años 2001-2002 (caída de De la Rúa, hiper-recesión, *default* y devaluación). Así, la Argentina pasó de ser uno de los países más ricos del mundo

en las primeras décadas del siglo, a un país de “clase media alta” a mediados del siglo, a un país que a duras penas sobresalía en Latinoamérica en los 80 y, finalmente, a un país que, al tipo de cambio actual, tiene un nivel de ingreso similar al de Perú o Paraguay. Es cierto que hubo algunos breves períodos de progreso, como el crecimiento de fines de los 60 o principios de los 90, o la estabilidad política de la década del 90. La tendencia general, sin embargo, es clara y fuertemente declinante. Es probable que en el 2002 el único logro importante que el país tenga para mostrar sea su sistema democrático, que ha sido capaz de resistir los gravísimos hechos políticos y económicos de los últimos años.

La agenda para el próximo gobierno

Hay ciertos temas que un futuro gobierno deberá abordar, por la fuerza de los hechos, o debería abordar, por el bien del país y de quienes en él vivimos. Independientemente de las personas y partidos en los que recaigan las responsabilidades de gobierno en los próximos años, creemos firmemente que deberían encarar las políticas que se proponen más abajo.

Como queda dicho, la inestabilidad política que ha sido recurrente en la historia argentina, manifestándose con particular intensidad en 2001-2002, es posible que continúe luego de las elecciones de 2003. De hecho, al momento de escribirse este artículo, no se visualiza con claridad una alternativa de gobierno que sea capaz de reunir suficientes recursos políticos para encarar con éxito la homérica tarea de sacar al país de su actual crisis y sentar las bases para un desarrollo sostenido en el tiempo.

Sin embargo, una vez que se establezca un gobierno firme y estable (sea en el 2003 o en el 2009), éste deberá tener unas pocas y claras prioridades o, dicho de otra forma, deberá esco-

ger unos pocos pero claves frentes en los cuales invierta los siempre escasos recursos políticos, económicos y humanos. Ese gobierno deberá evitar los extremos, es decir, no contar con ninguna estrategia (o improvisar una sobre la marcha) o contar con una estrategia demasiado ambiciosa y abarcativa. Se trata entonces de elegir sobre qué áreas el gobierno volcará sus esfuerzos desde el primer día. A continuación se presentan nuestras sugerencias.

Objetivo 1: Obtención de un superávit fiscal alto y sostenido, generado en forma eficiente y equitativa. Generar fuertes superávit fiscales primarios durante muchos años es inevitable, a menos que queramos volver a la Argentina inflacionaria. El financiamiento externo e interno al estado argentino será prácticamente nulo por muchos años. Aun después de la renegociación de la deuda pública, el pago de la misma insumirá una importante porción de los recursos del Estado. La Argentina, entonces, tendrá que generar recursos legítimos para pagarla (o recurrir a la emisión inflacionaria de moneda). La obtención de superávit fiscales tendrá una serie de ventajas adicionales: contribuirá a la estabilidad macro económica, regenerará la confianza en la economía argentina y elevará la tasa de ahorro de la misma, evitando la perniciosa presión que el sector público habitualmente ejerce sobre el escaso crédito local disponible, elevando su costo y reduciendo su disponibilidad para el sector privado.

Política pública 1.a. Reforma tributaria para recaudar más de manera más equitativa. Es inexplicable que este tema haya estado fuera de la agenda de la clase política en los últimos años. Los diagnósticos son unánimes: la Argentina recauda poco porque tiene elevadísimas tasas de evasión. Durante las últimas décadas, el país ha fracasado continuamente en lograr

una política fiscal equilibrada y ha recurrido, para financiar la brecha entre ingresos y gastos, a la emisión inflacionaria de dinero, al endeudamiento externo e interno, a la venta de empresas públicas y, finalmente, al no pago de su deuda. Ni siquiera en los momentos más favorables, como durante los años de fuerte crecimiento y venta de activos públicos a principios de los 90, el país fue capaz de generar un superávit fiscal lo suficientemente importante como para disminuir el endeudamiento.

Ahora bien, todas estas fuentes de financiamiento están agotadas. Luego del *default* los mercados financieros dejarán de prestarle a la Argentina durante muchos años. No queda mucho para privatizar, y el impuesto inflacionario es tan impopular que cuesta creer que sea políticamente factible. Las alícuotas de la mayoría de los impuestos son ya muy altas, y no quedan demasiadas cosas para gravar (de hecho, la Argentina es probablemente el único país del mundo que cobra impuestos a las exportaciones). Si a todo esto se le suma la imprescindible necesidad de generar un fuerte superávit primario durante muchos años para pagar con recursos propios la deuda pública, parece ser claro que la única salida racional es una radical reforma tributaria.

Aunque los contenidos técnicos de dicha reforma deberán ser determinados por los especialistas, está claro que deberá incrementar la recaudación y mejorar la equidad tributaria por la vía de la disminución de la evasión. Parece claro que dicho objetivo requiere, por lo menos, un sistema tributario simple y transparente, y un muy efectivo sistema de control y castigo de la evasión, tanto al nivel del poder ejecutivo (AFIP) como en el poder judicial.

Una efectiva reforma tributaria tendrá algunos efectos laterales muy positivos. Contribuirá a reducir la desigualdad social (si, como es de sospecharse, la mayor evasión se concentra en sectores altos y medio-altos de la sociedad), a blanquear la eco-

nomía, a controlar el fraude y la corrupción, y también a crear un sentido de ciudadanía fiscal, es decir, una mayor conciencia del papel que todos los miembros de la sociedad tienen en financiar los servicios gubernamentales.

La reforma tributaria no sólo es absolutamente imprescindible para el progreso del país, es también políticamente factible. Las fuerzas progresistas y/o de izquierda verán con simpatía el combate a la evasión en los sectores privilegiados de la sociedad. Los intelectuales y dirigentes liberales apoyarán también una política que contribuye al equilibrio fiscal y al tratamiento igualitario de todos los sectores económicos. Los individuos y empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales seguramente simpatizarán con la reforma. Desde ya que habrá resistencias entre los que hoy evaden, o entre los que el actual sistema privilegia (como los funcionarios judiciales que vergonzosamente se auto-eximen del impuesto a las ganancias), pero un gobierno resuelto no debería tener problemas para avanzar en este tema.

Política pública 1.b. Reducción de gastos a nivel nacional, provincial y municipal. El gasto público en la Argentina no es excesivamente alto en relación con el tamaño de su economía, pero sí lo ha sido en relación con la recaudación. Es más, existe un generalizado consenso en que se trata de un gasto de baja calidad y productividad. Desde nuestro punto de vista, es bastante más lo que se puede hacer por el lado de la mejora en la recaudación (ver punto anterior) que por el lado del gasto. Sin embargo, ello no debe obstar para eliminar los gastos superfluos e improductivos del Estado nacional y, especialmente, de los Estados provinciales. Por tomar sólo un ejemplo, los sistemas previsionales de la Nación y las provincias están llenos de jubilaciones privilegiadas, especiales e irregulares. Mientras el estado argentino no paga sus deudas ni atiende como corresponde la emergencia social, sí realiza pagos manifiestamente innece-

sarios, injustos y/o ilegales¹. Los excesivos gastos del Congreso Nacional (y de su biblioteca e imprenta) y de muchas legislaturas provinciales, ampliamente documentados en un reciente estudio de Carlos Jackisch, son otro clásico ejemplo de las numerosas áreas en que el gasto público puede ser recortado sin perjudicar (y casi seguramente mejorando) la efectividad del estado y la equidad social.

Política pública I.c. Reforma a la coparticipación impositiva para eliminar incentivos perversos. En términos cuantitativos, es más lo que se puede lograr en términos fiscales en las provincias que en el Estado nacional. Los aumentos en la recaudación y las reducciones en el gasto necesarios para producir altos y sostenidos superávit fiscales en los próximos años deben surgir más de las provincias que de la Nación. La mayoría del gasto público nacional se asigna al pago de la deuda (que, aunque se reducirá por la inevitable renegociación que deberán encarar el gobierno argentino y sus acreedores, aumentará en términos relativos debido a la devaluación), al pago de jubilaciones y pensiones (que, excepto por las especiales y/o de privilegio, son muy reducidas en la Argentina) y al sostenimiento de servicios mínimos de justicia, seguridad, defensa, relaciones exteriores, etcétera, que también han sido muy recortados en los últimos años. Es cierto, como se sostuvo en el párrafo anterior, que hay gasto ineficiente y/o improductivo, pero no parece que sea una proporción demasiado elevada del gasto público nacional. El

1. Siempre es bueno recordar los numerosos nichos de privilegio e ineficiencia que aún pueblan al gobierno nacional, como las irritantes jubilaciones de privilegio de los políticos, los apenas menos injustos regímenes especiales de retiro de que gozan los ciertos nichos de empleados públicos, la intolerable auto exención del impuesto a las ganancias de los jueces y personal judicial en general, los ejércitos de ñoquis en el PAMI, el ANSeS, la aduana y el Congreso, etcétera.

punto aquí es que buena parte del esfuerzo fiscal deberá ser hecho por las provincias, donde hay una proporción mucho más elevada de gasto discrecional.

Ahora bien, los gobernantes provinciales no tienen demasiados incentivos para implementar políticas fiscales razonables. No les conviene recaudar demasiado, ya que en ningún lado es popular el pago de impuestos. Tampoco, y por el mismo motivo, son propensos a disminuir el gasto. Además, en la mayoría de los casos los ingresos fiscales de las provincias que provienen de la coparticipación (y otras transferencias de origen nacional) son muy superiores a los provenientes de la recaudación propia. En consecuencia, resulta una estrategia mucho más racional hacer *lobby* para conseguir más recursos del Estado nacional que implementar un sistema fiscal responsable. Hay, además, un evidente problema de acción colectiva: el comportamiento fiscal de una sola provincia no es suficiente para afectar significativamente la macroeconomía nacional, con lo cual ningún gobernador tiene incentivos para cooperar con el equilibrio fiscal general. Es más, si la situación nacional es tan grave que la coparticipación se reduce drásticamente (como ocurrió en 2001-2002), los sectores públicos provinciales se protegen emitiendo su propia (cuasi) moneda. En otras palabras, el sistema de coparticipación, como está, no puede más que generar déficit y endeudamiento.

El próximo gobierno deberá tener entre sus máximas prioridades, entonces, la modificación del actual sistema de coparticipación federal. Los lineamientos básicos de la nueva ley deberían apuntar a: 1) elevar las responsabilidades recaudatorias de las provincias; 2) reducir la dependencia de las provincias de recursos nacionales; 3) reducir drásticamente las transferencias nación-provincias de naturaleza discrecional; 4) limitar severamente la capacidad de los Estados provinciales de emitir cuasi monedas y endeudarse. La idea básica es que la misma autoridad política (cada gobierno provincial) deba enfrentar al mis-

mo tiempo los beneficios políticos de gastar y los costos políticos de recaudar.

No se nos escapa que la factibilidad política de una reforma como la aquí propuesta no es alta, por la sencilla razón que los actores políticos más beneficiados por el actual sistema, las provincias más pequeñas y pobres, tienen mayoría propia en el Senado y una fortísima sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. Aun cuando la retórica de las provincias contra el “centralismo” porteño parecería indicar lo contrario, la Argentina es el sistema federal del mundo que en mayor medida sobrerrepresenta a los distritos pequeños (en forma constitucional, a través del Senado, y en forma anticonstitucional, a través de la ley que establece un mínimo de 5 diputados por provincia). La reforma del sistema de coparticipación, entonces, será muy difícil de implementar. No debe perderse de vista, sin embargo, que todas las grandes reformas enfrentan resistencia política y que circunstancias de crisis como las actuales son particularmente adecuadas para cambiar instituciones que durante épocas normales serían consideradas intocables. No es del todo difícil imaginar una coalición política en condiciones de enfrentar con éxito la resistencia de las *élites* de las provincias pequeñas. Dicha coalición incluiría un gobierno nacional reformista y decidido, a los 5 ó 6 distritos más grandes del país (en los que se recaudan impuestos que en buena medida son gastados en el resto de los distritos), a los intelectuales de las ciencias sociales y económicas que en forma consensual han criticado el actual sistema, a los organismos financieros internacionales y quizás a los medios, que son cada vez más conscientes del carácter oligárquico, clientelístico y semi-autoritario de los regímenes políticos de muchas provincias pequeñas.

Objetivo 2: modificar drásticamente la estrategia de desarrollo hacia un modelo de *export-led growth*. Entre las décadas de 1930 y 1950 la Argentina desechó su anterior estrategia de

desarrollo basada en la integración comercial y financiera con el mundo, y adoptó una basada en el proteccionismo, la demanda del mercado interno y el incremento del gasto público. En esas décadas, la Argentina pasó de ser uno de los mayores jugadores del mercado mundial, tanto en términos de exportaciones como de importaciones (y también de inversiones extranjeras), a un actor marginal del sistema internacional de comercio. Aunque el país regresó, más por necesidad que por convicción, al mercado financiero internacional (por ejemplo con el endeudamiento de fines de los 70 o de casi todos los 90), nunca volvió a ser un país abierto al comercio mundial. Aún después de la liberalización comercial de fines de los 80 y principios de los 90, que resultó en una acelerada expansión de importaciones y exportaciones, la Argentina continuaba siendo uno de los países con menor grado de apertura de su economía. La experiencia de los países que han logrado en décadas recientes rápidos procesos de desarrollo, como Corea, Taiwán, Chile, España o Irlanda, muestra que la locomotora del crecimiento es el sector externo, no el mercado interno. Numerosos estudios econométricos indican que la mayor apertura al comercio internacional está asociada con mayores tasas de crecimiento, mayor estabilidad macro económica e iguales o mejores índices de distribución del ingreso. El argumento a favor de una estrategia de desarrollo exportadora es mucho más contundente para las economías pequeñas, que por cuestiones de escala se benefician en forma particularmente intensa del comercio internacional.

Las décadas de proteccionismo e inestabilidad macro económica no sólo produjeron un estancamiento de nuestras exportaciones (e importaciones) sino que también resultaron en una oferta exportable de bajo valor agregado. A diferencia de otros países con fuertes ventajas competitivas en alimentos y/o minería, como Australia, Canadá o Nueva Zelanda, la mayoría de nuestras exportaciones son todavía productos primarios sin procesar (granos, frutas, petróleo) o de baja elaboración (hari-

nas, aceites, carne, cueros, pescado, etc.). Nuestro país se destaca apenas en algunos bienes industriales de exportación (como tubos de acero sin costura, productos petroquímicos, medicamentos, alimentos elaborados) y muy pocos bienes de alto valor agregado (como reactores nucleares y biotecnología). Hoy, un país mucho más pequeño como Chile exporta apenas menos que la Argentina, y México o España exportan unas cinco veces más.

En nuestra opinión, entonces, no hay otra salida que una estrategia de desarrollo exportadora, es decir, una radical modificación de lo hecho en las últimas 5 ó 6 décadas. Dicha estrategia requerirá de la implementación simultánea, consistente y agresiva de varias medidas:

Política pública 2.a. Sostenimiento de un tipo de cambio estable y alto. Sin necesidad de mantener el tipo de cambio real en los estratosféricos niveles de 2002, sí es necesario que el mismo sea razonablemente competitivo. Además, la certidumbre y previsibilidad necesarios para el nacimiento y desarrollo de proyectos de inversión requerirán una mínima estabilidad del tipo de cambio, que no debería ser fijo pero sí evitar niveles elevados de volatilidad que caracterizaban a la Argentina preconvertibilidad.

Política pública 2.b. Avance hacia una mayor apertura comercial. Deben reducirse las tarifas todavía elevadas y las numerosas barreras no arancelarias²: un país exportador necesita acceder a bajos costos a insumos y bienes de capital importa-

2. Está claro que la capacidad de acción en este campo está fuertemente limitada por la pertenencia de la Argentina al MERCOSUR. La idea es que dentro del MERCOSUR y de otros acuerdos de integración a los que el país acceda en el futuro (como el ALCA), la Argentina debería ejercer su influencia y sus opciones siempre en el sentido de esquemas regionales lo más abiertos posibles. Hoy en días muchas reglas comerciales del MERCOSUR son un obstáculo para una estrategia exportadora como la que aquí se propone.

dos, especialmente cuando la relativa pequeñez de su economía no permite el abastecimiento local eficiente de muchos de ellos. Debería avanzarse hacia un modelo como el chileno, de aranceles bajos, decrecientes y uniformes.

Política pública 2.c. Eliminación de los desincentivos fiscales a la exportación. No sólo deberían eliminarse los actuales impuestos a las exportaciones³, sino también todo otro impuesto que encarezca su precio. Aunque podría inclusive pensarse en la posibilidad de establecer incentivos fiscales, las normas de la OMC limitan fuertemente la posibilidad de establecer subsidios impositivos a las exportaciones. La estructura tributaria, en estas condiciones, debería, por lo menos, ser neutra hacia las ventas externas.

Política pública 2.d. Establecimiento de incentivos crediticios a la exportación. En general, y mucho más en el actual contexto de escasez de crédito, el Estado debería asegurarse que exista crédito a costo razonable para todo aquel que quiera aumentar sus exportaciones o iniciar un emprendimiento exportador. Si, como todo parece indicar, el Estado argentino no privatizará su sector bancario, entonces debería utilizarlo para promover prioritariamente el crédito a los sectores exportadores.

Si las empresas argentinas fueran expuestas a un tipo de cambio alto y estable, una estructura arancelaria favorable a la importación de equipos e insumos, una estructura tributaria

3. Se puede argumentar, razonablemente, que en el actual contexto de crisis fiscal, tipo de cambio extremadamente elevado y emergencia social, gravar las exportaciones es socialmente beneficioso. Sin embargo, no debe perderse de vista que en el largo plazo dicho impuesto es altamente distorsivo. Algo debería decirnos el hecho de que ningún otro país del mundo impone retenciones a sus exportaciones.

favorable a las exportaciones y un mercado de capitales dispuesto a financiarlas, sin duda que en pocos años impulsarían un salto cuantitativo y cualitativo en las exportaciones del país. Es más, también surgirían, en respuesta a los nuevos incentivos, muchos nuevos emprendimientos que, aprovechando el contexto favorable, buscarían generar ganancias vendiendo en el exterior. Esto no es ciencia ficción o algo que ocurra sólo en países lejanos, como Taiwán o Corea. Es lo que está ocurriendo desde hace 25 años en Chile y más recientemente en México.

Objetivo 3: Combatir la corrupción y el crimen organizado.

Puede parecer extraño que este objetivo aparezca entre los prioritarios, pero en nuestra opinión buena parte de los problemas políticos y económicos que ha sufrido nuestro país en los últimos tiempos pueden explicarse por la enorme extensión de la corrupción en el sector público y por la elevada influencia de las mafias en los asuntos gubernamentales. Ambos factores están presentes en todos los sistemas políticos del mundo, pero, aunque es muy difícil y hasta peligroso probarlo, creemos que su importancia en la Argentina es superior a la de otros países comparables. De hecho el Índice de Percepción de Corrupción elaborado anualmente por Transparencia Internacional viene asignando al país calificaciones llamativamente bajas (de 3 puntos en promedio, en una escala de 0 a 10), muy por debajo de la de países de la región de similar nivel de desarrollo como Costa Rica, Chile y Uruguay, y en paridad con países mucho menos desarrollados como Costa de Marfil, Honduras, Malawi y Tanzania.

El modelo más acabado de organización criminal asociada a la corrupción estatal son los grupos narcotraficantes. Sin duda que los mismos tienen una importantísima injerencia en la política de países como Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú. Otros grupos de similar naturaleza son los dedicados al

lavado de dinero, el tráfico de armas y el contrabando. También hay mafias que se dedican a delitos fundamentalmente económicos, como los que por medio del soborno y/o la coacción obtienen subsidios estatales o contratos públicos. La Argentina parece haber estado particularmente asolada por estos grupos en los últimos años. Si por los menos algo de las numerosas denuncias al respecto que se han hecho es verdad, entonces la situación es más que preocupante. Recordemos brevemente los casos de personajes muy cercanos al poder supuestamente vinculados al lavado de dinero, tráfico de drogas, tráfico de armas, y otras actividades similares: Erman González, Ibrahim Al Ibrahim, Monzer al Kazar, José Luis Manzano, Gaith Pharaon, Alfredo Yabrán, Amira Yoma, Emir Yoma e incluso el ex presidente Carlos Menem. Los casos de corrupción administrativa no son menos. Además de los personajes ya mencionados, se ha acusado a muchos otros como Víctor Alderete, María Julia Alsogaray, Eduardo Angeloz, Eduardo Bauzá, Claudia Bello, Emilio Cantarero, Graciela Fernández Meijide, Alberto Flamarique, Carlos Grosso, Alberto Kohan, *Mary* Sánchez. Las acusaciones de negocios ilegales y corrupción contra sectores financieros vinculados al poder no han sido pocas, involucrando, entre otros, a los bancos de Beraja, Moneta, los Rhom y los Trusso. Los contratistas del Estado son otro blanco inagotable de denuncias de accionar mafioso y/o corrupto. Grupos empresarios tan importantes y diversos como IBM, Vitorio Américo Gualtieri, Socma, Yabrán y Yoma han sido acusados de sobornar, coaccionar y/o engañar a funcionarios públicos para obtener contratos, concesiones o acceso privilegiado al crédito de los bancos públicos.

Aunque las condenas judiciales no han sido la norma, los argentinos hemos sido expuestos a evidencia sumamente convincente sobre la existencia de organizaciones criminales y sistemáticas prácticas venales en instituciones claves del Estado, como el Poder Judicial, la Cámara de Senadores, la policía, la

aduana, los bancos públicos, etcétera. Algo similar se ha visto al nivel de varias organizaciones sociales con relevancia política, como los sindicatos y los clubes de fútbol.

En resumen, puede argumentarse que el nivel de injerencia de las mafias y el nivel de incidencia de la corrupción en la Argentina es sustancialmente superior al “normal” o promedio. El hecho de que, de acuerdo a las mediciones de Transparencia Internacional, nuestro país tiene un Índice de Percepción de Corrupción peor que el de Colombia, y sólo un punto superior al de Paraguay y Nigeria (tres países en los que el crimen organizado tiene una enorme influencia), sugiere que la situación es bastante peor de lo que muchos argentinos imaginan.

No es el objeto de este artículo discutir sobre las implicancias morales de las prácticas mafiosas y corruptas en la política. Sí, en cambio, le corresponde llamar la atención sobre sus consecuencias en términos de bienestar y desarrollo. Aunque muy difícil de cuantificar, la corrupción tiene por definición un costo (que en general se supone muy elevado en el caso argentino) en términos de eficacia y eficiencia estatal. Los recursos que deberían usarse para implementar políticas públicas beneficiosas para la población terminan, en una proporción no menor, en el bolsillo de políticos, funcionarios, legisladores o jueces, sea para uso personal o, quizás en mayor medida, para financiar campañas y otras actividades políticas.

La acción del crimen organizado y de la corrupción también perjudica la equidad social, ya que sus beneficiarios son típicamente grupos poderosos política y/o económicamente, mientras que los perjudicados son fundamentalmente la mayoría de los ciudadanos cuyo bienestar depende críticamente de la provisión de servicios gubernamentales tales como la salud, la educación, la seguridad y la justicia.

Existe una tercera forma en que la venalidad pública perjudica el bienestar social. La incidencia del cohecho y la coacción en las decisiones de los funcionarios públicos promueve las así

llamadas *rent-seeking activities*: las empresas, en un contexto de corrupción generalizada, enfrentan incentivos contrarios al desarrollo porque perciben, correctamente, que es más rentable accionar ilegalmente sobre los funcionarios para que tomen decisiones que las favorezcan, que invertir en actividades productivas. Así, el tiempo, el dinero y el talento de los empresarios tenderá a concentrarse en conseguir subsidios, desgravaciones impositivas, protecciones arancelarias, contratos públicos innecesarios o inflados, etcétera. Típicamente el gasto necesario para obtener alguna de estas cosas es menor al que demandaría la inversión en maquinarias, tecnología, capacitación o investigación y desarrollo. Queda claro que un peso invertido por el sector privado en actividades productivas es infinitamente más beneficioso para la sociedad que un peso gastado en sobornar o chantajear funcionarios.

Los expertos en el tema corrupción recomiendan una batería de políticas y medidas que todavía no han sido implementadas en la Argentina. En este caso nosotros no propondremos políticas específicas, pero sí tres principios orientadores sin los cuales el próximo gobierno no podrá avanzar en el tema.

Principio 3.a. Ejemplaridad. Las experiencias de gobierno del menemismo y la Alianza parecen indicar que la extensión de la corrupción y el accionar del crimen organizado están fuertemente correlacionados con las señales que envían los más altos dirigentes políticos. Si los funcionarios sospechados son protegidos o incluso promovidos, si los amigos y familiares del presidente aparecen involucrados en negocios turbios, si los ministros que denuncian corrupción son destituidos, entonces la sociedad “aprende” que así son las cosas, que la corrupción paga, que nadie es castigado. No cabe duda de que los líderes políticos son grandes docentes. El próximo gobierno debería, entonces, enviar señales opuestas a las que predominaron en la Argentina de los 90.

Principio 3.b. Transparencia. No hay dudas respecto del papel clave de la transparencia pública en el combate contra el crimen organizado y la corrupción. Sin embargo, numerosas normas de nuestro sistema político todavía promueven la oscuridad. Así, por ejemplo, no hay en la Argentina una buena ley de acceso a la información pública. Tampoco existe, para citar un ejemplo políticamente muy relevante, un listado único, actualizado y riguroso de todos los funcionarios y empleados del sector público. En la Argentina todavía muchas votaciones en el Congreso (por ejemplo la de octubre de 2002 sobre el juicio político a la Corte Suprema) se realizan en forma secreta, de manera tal que los ciudadanos no podamos averiguar qué hizo cada legislador. Aunque a veces hay motivos razonables para imponer ciertas restricciones al acceso a la información (como la seguridad nacional o la imposibilidad material), la próxima administración debería, en nuestra opinión, tener un fuerte sesgo pro transparencia: ante la duda siempre a favor del acceso simple y rápido a la información sobre el accionar del gobierno.

Principio 3.c. Penalización. Un gobierno éticamente ejemplar y un sistema político transparente son factores de enorme importancia en la lucha contra la corrupción y las mafias. Sin embargo, aun en tal contexto, habrá individuos y grupos que actúen ilegalmente dentro del Estado. La existencia de castigos legales duros y de efectiva aplicación es sin duda el principal instrumento para combatirlos. A menudo se olvida que en esta Argentina con tanta corrupción, prácticamente no hay personas encarceladas por tal motivo. ¿Cómo esperamos que la situación mejore si la probabilidad de que un funcionario venal sea castigado tiende a cero? El nuevo gobierno deberá promover legislación severa e impulsar la designación de jueces, fiscales, auditores, etcétera de credenciales intachables tanto en lo profesional como en lo ético. Deberán desecharse criterios como

el ser amigo o ex socio del presidente, esposa del diputado u operador político del ministro. Aunque la designación de funcionarios judiciales y de control no está enteramente en manos del Ejecutivo, éste en todos los casos tiene recursos legítimos para influir sobre esas designaciones o para, por lo menos, evitar las manifiestamente improcedentes. La combinación de leyes duras, funcionarios dispuestos a aplicarlas, un sistema político transparente y un gobierno comprometido con la lucha contra la mafia y la corrupción producirían una mejora notable en este frente.

Objetivo 4: Construcción de un Estado capaz de implementar políticas públicas en forma efectiva. Las políticas públicas recomendadas en los párrafos anteriores y cualquier otra que desee aplicarse serán efectivas en la medida en que el Estado lo sea. A esta altura del debate sobre el desarrollo resulta clarísimo que buena parte de los fracasos se explican no sólo por los contenidos de las políticas implementadas, sino por la (escasa) calidad de las instituciones y funcionarios encargados de llevarlas adelante.

Una reforma impositiva, una adecuada política de gasto público, una estrategia exportadora o una ofensiva contra la corrupción requieren dosis importantes de capacidad institucional y talento tecnocrático. Y queda claro que, salvo por unas pocas islas de eficiencia, el Estado argentino es de calidad entre mediocre y decididamente pobre. En esta área también hay numerosas políticas públicas que se han recomendado. Desde nuestro punto de vista la más importante es la siguiente:

Política pública 4.a. Profesionalización del Estado. El próximo gobierno debería concentrar sus esfuerzos en esta área en extender la aplicación de criterios meritocráticos de reclutamiento y promoción a la mayor cantidad posible de funcionarios, escalafones y organismos. Inversamente, debería reducirse

drásticamente el número de cargos cubiertos mediante nombramientos políticos y, más en general, discrecionales. La idoneidad técnica, la experiencia profesional y la integridad deberían ser los criterios para nombrar desde los subsecretarios del Poder Ejecutivo hasta las recepcionistas de los entes descentralizados, desde los asesores del Congreso hasta los generales del Ejército, y desde el directorio del Banco Central hasta el último empleado de un ente regulador.

Terminamos indicando que la enumeración realizada por este artículo de ningún modo implica que otras políticas no son importantes. Simplemente destaca unas pocas en las que, según piensa el autor, el próximo gobierno debería concentrarse si pretende sacar al país de su actual postración. Nadie puede negar la importancia de otras políticas públicas como las vinculadas a la lucha contra la pobreza, la educación o el medio ambiente, ni tampoco la acuciante necesidad de encarar problemas de la coyuntura como la reestructuración bancaria, la renegociación de la deuda pública o la renegociación de contratos con las empresas privatizadas. El tiempo, la energía y los recursos políticos de un gobierno, sin embargo, son limitados. Ninguna nueva administración puede encarar todos los problemas de un país al mismo tiempo con la misma prioridad. Este artículo ha sugerido algunos objetivos y políticas públicas que consideramos apropiadas y prioritarias para resolver los problemas más graves y estructurales del país. En nuestra opinión, los temas aquí resaltados deberían ocupar un lugar preponderante en la agenda de los gobiernos de los próximos años.

La Argentina no está en crisis

Enrique Del Percio*

La Argentina no está atravesando una crisis. Eso es evidente. Ya atravesó muchas; lo que hoy ocurre es algo distinto, de otra naturaleza, y no es correcto emplear una palabra usada hasta ahora para describir situaciones tan distintas de la presente. ¿Cómo llamar entonces a lo que está ocurriendo? No lo sé. Nuevas realidades requieren nuevos conceptos. Provisoriamente es válido retomar viejas palabras y hablar de un cambio de *ethos*, de paradigma o de horizonte. Por diversos motivos creo que este último término, tomado en su acepción nietzschiana, es el más apropiado. Pero más que una discusión terminológica, lo que me propongo hacer en este trabajo es analizar algunos factores que caracterizan la actual situación e intentar aportar instrumentos para la elaboración de una matriz teórica que permita un abordaje adecuado de la cuestión.

¡Que se vayan todos!

“¡Que se vayan todos!” gritaba la señora elegantemente vestida en la puerta del banco. Fiel a mi deformación profesional,

* Doctor *summa cum laude* en Filosofía del Derecho y Especialista en Sociología de las Instituciones. Profesor de Sociología en la Universidad de Buenos Aires y en diversas universidades de América y Europa. Es rector del Instituto Pedagógico Latinoamericano y del Caribe. Autor de *Tiempos Modernos. Una teoría de la dominación*, Buenos Aires, GEA, 2000; entre otras obras.

me acerqué y le pregunté si acaso quería que hubiera un llamado a elecciones ya. Me contestó que no, que lo que quería era que se fueran todos. Entonces volví a la carga, interrumpí su estentóreo ejercicio de participación ciudadana y le pregunté si quizá lo que quería era que volvieran los militares. Al borde de la indignación, la mujer me respondió que eso nunca más lo quería para la Argentina. Advertí que lo mejor era plegarme a sus reclamos sin mayores comentarios, pero la tentación fue demasiado fuerte e insistí: “Tal vez usted es anarquista”. “¡No!” me gritó ya muy molesta “¡la anarquía nunca! Si no, ¿quién les va a hacer pagar a estos lo que nos deben?”. Decidí que ya era suficiente interrogatorio y me alejé caminando por Santa Fe, mientras la señora quedaba coreando “¡que se vayan todos!” junto a otros ahorristas frente al banco.

Lo primero que me vino en mente cuando traté de entender un poco lo que quería esta señora es la definición que da Pareto de la sociología: es la explicación lógica de las conductas alógicas.

La explicación lógica más simple indica que la gente se hartó de ser defraudada por los representantes y quiere asumir el poder por algún mecanismo aún no conocido de democracia directa. Pero en este caso, no se entiende por qué formulan su planteo en términos de deseo (“que se vayan”), en lugar de hacerlo en términos imperativos: “váyanse todos”.

Entonces, la única explicación lógica posible pareciera ser la ofrecida por la dialéctica negativa de Adorno¹: el poder en todas sus manifestaciones ha defraudado tanto a la población que aparece una suerte de horror a toda posibilidad de síntesis dialéctica. Dada la tesis (que sumariamente podríamos definir como “clase dirigente inepta y/o corrupta”) surge la antítesis (“que se vayan todos”). Pero el temor a que una síntesis, cualquiera que ésta fuera, ocluyera las posibilidades emancipatorias de la

1. ADORNO, T. W., *Dialéctica negativa*, Madrid, Taurus, 1992.

negatividad transformándose en una nueva modalidad de ejercicio de un poder contrario a los intereses de la población, hace que de antemano se rechace la síntesis, consagrándose adornianamente el momento de la negatividad.

Sin embargo, en una segunda lectura esta explicación no termina de convencer. En efecto, el rechazo a toda forma de anarquía y un cierto temor acerca de “en qué puede terminar todo esto” son algunos elementos que no encajan en lo que podría ser una plasmación popular inconsciente de la teoría crítica frankfurtiana. Tengo la impresión de que el pueblo argentino está protagonizando una experiencia metafísica; una patencia de la nada en sentido heideggeriano².

No me refiero al viejo cretino que tiene el descaro de proclamar paladinamente ante las cámaras de TV que “en mis setenta años nunca participé de una manifestación ni me metí en política” y después se queja de la dirigencia que tenemos, ni al cuarentón que grita desafortadamente “¡Ar-gen-tina! ¡Ar-gen-tina!” mientras agita un cartel que dice “devuélvanme mis dólares”.

Me refiero, en cambio, a los millones de argentinos que están protagonizando uno de los acontecimientos (uso esta palabra pensando en Heidegger y Badiou) más interesantes desde la caída del muro de Berlín. A diferencia de lo que ocurre con los hechos o con los sucesos, los *acontecimientos* no pueden ser analizados válidamente con los parámetros y las categorías propias de la “ciencia normal”. Por eso es preciso superar la concepción predominante en ciencias sociales que recomienda concentrarse en cosas empíricamente comprobables aunque sean poco importantes. Hace falta emplear lo que Charles Wright Mills denominaba la “imaginación sociológica”³.

2. Cfr. CASALLA, Mario, *De finales y recomienzos*, Buenos Aires, Mimeo, junio de 2002.

3. WRIGHT MILLS, Charles, *La imaginación sociológica*, México, FCE, 1959.

Con este talante me propongo trabajar un elemento que no se manifiesta en forma evidente; que “está ahí”, pero no se deja aprehender, como pasa con la línea del horizonte: *la cuestión de la crisis de la representación en el arte, la filosofía y la política y su vinculación con las formas de intercambio*. Por cierto, este es solo “un” elemento a tener en cuenta. Como siempre ocurre en ciencias sociales, cualquier explicación monocausal es desde el vamos incompleta, si no errónea, por lo que no aspiro sino a que este ensayo pueda servir de complemento a otras investigaciones.

Adecuación, representación, reproducción o El poder del dinero

Uno de los aspectos más obvios de lo que está ocurriendo lo configura el colapso de la ilusión de la representación como sustrato de legitimidad de la vida política. En esto, la Argentina no es ajena a lo que pasa en el resto del mundo. La diferencia pareciera consistir en la gravedad e intensidad con que se está dando este cuestionamiento de la representación. Deliberadamente hablo de cuestionamiento de la representación aunque los cuestionados sean los representantes, pues cuando un fenómeno es tan generalizado es lícito plantearse el problema de la institución representativa en sí con prescindencia de los actores concretos. Cualquiera que haya viajado al exterior en los últimos quince años habrá advertido en todas partes un *crecendo* del descontento de los ciudadanos con la clase política. Por cierto, una situación similar se puede encontrar también en las primeras décadas del siglo XX, cuando la crisis de la democracia parlamentaria dio lugar a las democracias de partidos. Autores como Weber, Gramsci, Benjamin, Pareto, Michels, Mosca o Schmitt dan testimonio de ello. No es por casualidad que hoy se vuelve la mirada a la obra de estos grandes pensadores. De

hecho, muchas de sus reflexiones acerca de la corrupción, la ineficiencia y el anquilosamiento u oligarquización de las elites políticas conservan hoy plena actualidad.

Sin embargo, existe un consenso prácticamente unánime en afirmar que la situación actual tiene características que la diferencian sustantivamente de aquella crisis. Por eso tantos pensadores actuales están procurando dar cuenta de esos caracteres diferenciales de la crisis contemporánea –si se la entiende meramente como “crisis”– apelando a muy interesantes y plausibles vías de análisis. Así, algunos sostienen que al constituirse la televisión en el principal gestor de la opinión pública, los políticos deben adecuarse a su formato, el que es totalmente incompatible con el fundamento de la democracia representativa: la libre discusión de las ideas⁴. Si una imagen vale más que mil palabras, ¿qué lugar queda para la exposición discursiva de propuestas complejas, únicas válidas para resolver problemas complejos? Concomitantemente: ¿cuántos televidentes permanecerían frente a la pantalla mientras transmiten un debate parlamentario? Podemos responder que en ciertas ocasiones los debates tienen buen *rating*. Es verdad. Pero también es verdad que la mayor parte de las tomas de decisiones no se dan en el recinto sino –en el mejor de los casos– en las discusiones que tienen lugar en las comisiones, y esas discusiones son largas y tediosas: exactamente lo contrario de lo que requiere la dinámica televisiva. Lo dicho vale también para otro importante ámbito institucional de toma de decisiones como es la reunión de gabinete de ministros.

Otro argumento que trata de explicar la crisis de la representación tiene en cuenta el nivel educativo de representantes y representados. En general, los públicos más críticos hacia los

4. Cfr. SARTORI, G., *Homo videns*, Madrid, Taurus, 1999 y los textos en similar sentido de Pierre Bourdieu, así como las críticas levantadas por Ludolfo Paramio, entre otros.

representantes provienen de los distritos con mayor nivel educacional. Esto obedecería a que al estar la gente más capacitada para evaluar y opinar acerca de las cosas que afectan a la comunidad, ya no se conformarían con aceptar acríticamente lo actuado por legisladores y funcionarios. En cambio, en otros tiempos, pocos entendían bien de qué hablaban “los doctores” en los recintos parlamentarios o en las reuniones de gabinete, por lo que se tendía a adjudicarles una sabiduría extraordinaria⁵.

Asimismo, hay quienes plantean que no puede haber representación sin identidades políticas y que no puede haber identidades políticas en un ámbito social fragmentado y fragmentario. En otros términos: un comunista, un liberal, un socialcristiano, un radical o un peronista no necesitaban conocer bien a su representante para saber qué es lo que éste pensaba acerca de temas tan dispares como política internacional, derecho de familia, comunicaciones o educación. Al desaparecer estas visiones totalizantes de la realidad, es imposible saber con antelación que actitud tomará el representante al enfrentarse a cada problema.

De todos modos estas explicaciones son insuficientes. No me refiero a la insuficiencia que muchas veces se señala haciendo notar que, paradójicamente, este colapso de la idea de representación se da precisamente en el momento en que el sistema representativo se reproduce en todos los rincones de la tierra. En efecto, nunca antes hubo tantos países que adoptaran regímenes democrático-representativos, y sin embargo nunca antes las grandes mayorías cuestionaron tanto la representación. Las explicaciones de la crisis de la representación que hemos visto serían insuficientes por no dar cuenta de esta aparente paradoja. Digo que no me hago cargo de esta crítica porque entiendo que la respuesta es sencilla: la democracia representativa, por

5. Cfr. DEL PERCIO, E., *Tiempos Modernos*, Buenos Aires, Altamira, 2000.

la misma índole del proceso de selección de sus elites, genera más expectativas de las que puede satisfacer en orden a los problemas cotidianos. En efecto, una vez garantizados los derechos humanos y las libertades básicas surgen nuevas demandas atinentes a las cosas de todos los días que la democracia representativa no está en mejores condiciones de resolver (aunque hay que señalar que tampoco está en peores condiciones) que otras formas de gobierno. ¡Recordemos que en nuestro país hasta hubo quienes creían que con democracia se come, se cura y se educa! En síntesis: esta crítica a las explicaciones de la crisis de la representación no es válida pues es lógico que cuanto más se extienda ésta, más se conozcan sus limitaciones y mayor sea la decepción ciudadana⁶.

En cambio, de lo que no dan cuenta estas explicaciones es de algo mucho más profundo, y es que la crisis de la representación en todos los órdenes se da en la misma secuencia que su origen: primero respecto de lo bello, luego respecto de lo verdadero y finalmente respecto del bien común. Este tema de la percepción de los trascendentales del ser (*lo bello, lo verdadero y lo bueno*) nos lleva a la idea de horizonte que vengo esbozando desde el comienzo de este trabajo. Horizonte que podemos describir (nunca definir) a partir de los conceptos de *adecuación, representación y reproducción*.

Vayamos por partes: en primer término, vale preguntarse si existe alguna relación entre estos tres hechos en los que siempre está presente el reemplazo de la adecuación por la representación:

a) el hecho de que primero haya surgido la representación (digo re-presentación, o sea volver a hacer presente) en el arte, o sea en el ámbito de manifestación social de lo bello, a partir

6. Cfr. entre muchos otros a GIDDENS, A., *Sociología*, Madrid, Gedisa, 1998 y del mismo autor *La tercera vía*, Madrid, Taurus, 1999. Entre los autores argentinos: NUN, José, *Democracia ¿gobierno del pueblo o de los políticos?*

de la decadencia del arte sacro posterior al siglo XIV, en reemplazo de la adecuación simbólica propia del arte medieval;

b) el hecho de que algo después se reemplaza la noción medieval de verdad entendida como adecuación –ya sea de la cosa al intelecto o del intelecto a la cosa– por la noción moderna de re-presentación, en la que el sujeto no busca adecuar ni adecuarse, sino volver a hacer presente intencionalmente al objeto; y

c) el reemplazo de la fuente de legitimación política, cuyo objeto es el bien común, que pasa de ser la adecuación del mundo sublunar a lo que acontece en los cielos, para ser la representación, primero casi teatral del príncipe de Maquiavelo y después del pueblo en el sentido actual.

En resumen: la adecuación cede su lugar a la representación secuencialmente en el arte (lo bello) en la filosofía (lo verdadero) y en la política (lo bueno en cuanto bien común).

En efecto, cuando el artista post-medieval compone su obra, lo que intenta hacer es volver a presentar una escena o un personaje sagrado tal como él se imagina que habrá sido, con lo que en lugar de ayudarnos a acceder a través de un lenguaje simbólico a una realidad distinta de la cotidiana, lo único que nos permite es acceder a la imaginación del propio artista. De hecho, la primera pintura en que se emplea la perspectiva es una escena que re-presenta la flagelación de Cristo. En ella aparece en un primer plano un soldado romano y Jesús está en un segundo plano, y por lo tanto, tiene en el cuadro un tamaño menor que el del soldado. Esto hubiera sido impensable en la plástica medieval, en la que Cristo debía ocupar un lugar central y tener un tamaño mayor que el resto de los personajes.

En el plano filosófico, a partir de Descartes la verdad deja de ser entendida como adecuación y el sujeto pasa a re-presentar en su mente el objeto conocido. Esta misma idea está también contenida en el término usado por los alemanes para referirse a esta forma de representación: *vorstellung*, poner adelante.

En orden a la legitimación política, durante todo el medioevo fue mayoritariamente aceptado que así como en el cielo existe una escala que va de Dios hasta la última de las siete jerarquías angélicas, también en la tierra se encuentran el Papa o el Emperador (acerca de cuál de los dos iba primero nunca hubo acuerdo), los obispos, los reyes, los duques y así hasta el último campesino. Esta misma línea argumentativa, con múltiples variantes y llegando incluso a conclusiones opuestas, la podemos seguir desde San Agustín en el siglo V hasta la querrela entre Ockham y Juan XXII en el siglo XIV, pasando por Dante y su *Tratado sobre la Monarquía* en el siglo XII.

Pero ya el Príncipe renacentista representa una obra teatral ante sus súbditos: la ornamentación, el discurso, el matrimonio, todo es una gran puesta en escena. Luego vendrán los monarcas absolutos considerados representantes de Dios sobre la tierra. Finalmente llegará el turno de la representación parlamentaria, en la que –como explica Baudrillard– los legisladores simulan hacer presente en el recinto los intereses y mandatos de la totalidad de la ciudadanía.

Por cierto, ya en el siglo XIII encontramos ciertas formas de representación, como el *Magnum Concilium* en Inglaterra, pero eran representaciones vinculares que sólo impropiaamente pueden ser asimiladas a la representación política en sentido moderno. Ésta puede decirse que aparece embrionariamente en 1716 con la *Septennial Act*, también en Inglaterra. Pero con toda propiedad recién la vemos surgir en Estados Unidos cincuenta años más tarde y luego en la Francia posterior a 1789.

Pero todavía hay más. Como dijimos, la secuencia del paso de la adecuación a la representación fue: arte, filosofía, política.

¿No llama acaso la atención que la idea de representación entre en crisis en la misma secuencia? Primero, la crisis de la idea de representación en arte, con Mallarmé en poesía, Kandinsky en pintura, Stravinsky y Schönberg en música, y un largo etcétera. A partir del daguerrotipo, y más claramente des-

de la aparición de la fotografía, cambia la mirada sobre el mundo y el arte avanza sobre nuevos terrenos, dejándole a la técnica la misión de volver a hacer presente, o sea re-presentar la realidad. Esto último lo advierte Benjamin, a quien podemos citar como argumento de autoridad para afirmar que a la representación en arte sucede la (re)producción, con el re entre paréntesis porque las posibilidades que abren las nuevas tecnologías hacen que no podamos hablar de reproducción en el sentido de la fotografía o de los resultados de las líneas de montaje: un auto igual a otro. Pero tampoco estamos frente a la originalidad propia por ejemplo de la obra de arte renacentista. Ni producción original, ni lisa y llana reproducción; prefiero hablar de (re)producción. Nos queda así por un lado un arte para expertos a cuya comprensión los pobres legos no podemos acceder, y por otro la (re)producción no sólo de originales creados en las épocas de la adecuación y de la representación, sino de meros productos de una industria cultural –para usar un término caro a los amigos de Benjamin– cuyo mejor exponente lo encontramos en Hollywood.

Algo parecido pasa con la filosofía: la crisis de la representación la tenemos aquí preanunciada por Nietzsche y concretada desde ángulos tan distantes como Wittgenstein, Russell, Heidegger o Lacan. También en este campo nos queda un saber al que sólo acceden los expertos, y para el vulgo la (re)producción de un modo uniforme y global de ver el mundo, eso que algunos llaman el “pensamiento único”. Asimismo, ninguna proposición puede ser hoy considerada verdadera si no es reproducida hasta el cansancio por los medios de comunicación. Ni *adecuatio* ni representación: reproducción.

Respecto a la crisis de la representación política, los políticos se (re)producen todos a sí mismos, sin molestarse en generar una sola idea original, se publicitan como productos y, finalmente, ya ni siquiera intentan simular que representan al ciudadano, sino que buscan (re)producirnos haciendo las mis-

mas cosas que nosotros. Se hacen fotografiar tomando el subte o andando en bicicleta, dicen tener nuestros mismos gustos, etcétera. Mientras tanto, las decisiones las toman los “expertos”.

En síntesis: el arte, la filosofía y la política pasan a ser cosa de expertos en cada una, y solo una, de esas áreas, permaneciendo incluso los mismos expertos como ignorantes en las otras áreas que no son de su especialidad. El resto, a conformarse con la (re)producción. Pero hay algo más: también un experto es simplemente una reproducción de otro experto. Todos aprenden las mismas recetas, aplican las mismas recetas y luego dan las mismas explicaciones cuando fracasan esas recetas.

Ahora bien: esto que estamos viendo ¿es una simple coincidencia terminológica o nos está sugiriendo una vinculación más profunda? No se me escapa el carácter proteico de los tres términos, pero entiendo que estamos frente a una polisemia analógica y no equívoca. Algo hay en común entre las diferentes acepciones de la idea de adecuación, de representación y de reproducción. ¿Pero qué es lo que hay en común? O quizá la pregunta sea ¿qué hace que varíe la percepción social de los trascendentales del ser: lo bello, lo verdadero y lo bueno? Posiblemente la preocupación de autores como Marx y Simmel por el tema del dinero nos permita encontrar alguna pista.

En el medioevo la economía se basaba en el trueque. ¿Y qué es lo que se hace en el trueque? Se trata de adecuar el valor de la mercancía que yo tengo de sobra al de las cosas que me ofrece otro y de las cuales yo carezco. Si quiero cambiarle al molinero mis quesos por su harina, la transacción se ha de efectuar cuando acordemos cuál es para nosotros la cantidad adecuada de harina por cada libra de queso. En cambio, la moneda representa el valor de la harina o del queso, con lo que la adecuación pasa a un segundo plano. Y el papel moneda representa al metal que representa el valor de la cosa. Ya estamos hablando de representación con todas las letras. ¿Es acaso mera coincidencia que el papel moneda se haya impuesto a partir de la

emisión de los billetes denominados Continentales durante la Guerra de Independencia de los Estados Unidos y de la emisión de los Asignados de la Revolución Francesa, precisamente las dos convulsiones políticas que terminaron entronizando a la burguesía en el poder y a la representación política como forma básica de legitimación?

Ciertamente, todo esto puede ser tildado de demasiado esquemático. Pero convengamos en que estamos viendo coincidencias y relaciones que son poderosamente llamativas. Además, hay una diferencia entre emplear esquemas y ser esquemático. Una persona que visita una ciudad y se guía por un plano hace algo correcto; ahora si esa persona piensa que la ciudad no es sino lo que está esquematizado en el plano, ya es otra cosa. Aquí lo que le propongo es analizar un plano con poco detalle de calles y carriles secundarios; apenas figuran algunas grandes avenidas, pero que nos permiten orientarnos para saber dónde estamos parados. De hecho, consciente o inconscientemente, cada uno se hace su propio “plano” de la historia para poder comprender e interpretar el acontecer temporal.

Siguiendo con las coincidencias y relaciones: a lo largo del siglo XIX el ferrocarril y la navegación a vapor produjeron una drástica caída del precio de los fletes terrestres y marítimos. Sumemos a eso el impacto que provocaron en las comunicaciones el telégrafo y los cables submarinos. Todo ello hubo de generar una universalización del comercio y de los mercados financieros que permitieron que el dinero se (re)produjera a sí mismo a niveles hasta entonces desconocidos. Una buena pintura de la situación en nuestro país se puede encontrar en el libro *La Bolsa* de Julián Martel, donde se advierte claramente que el dinero había dejado de cumplir la función de mera representación del valor de las mercancías. En esta época se da, casualmente (¿?), la crisis de la representación en el arte.

Lo ficticio de este estado de cosas va a quedar de manifiesto en la crisis de los años treinta, con el desplome del patrón oro y

del sistema multilateral de comercio y pagos. Coincide con la época en que la filosofía deja de lado la representación. Y finalmente, en nuestros días, el dinero ni siquiera existe para transacciones importantes. Pensemos en la tarjeta de crédito y el cheque, por no hablar de los mercados *on line*. ¡No olvidemos que el flujo financiero global semanal es superior al comercio mundial anual! Es decir que en una semana circulan tantos dólares virtuales entre las distintas bolsas del mundo como los que circulan en un año en carácter de contraprestaciones comerciales. De la mano de este golpe final al carácter representativo del dinero, llega la crisis de la representación política. Y cuando los encargados de reproducir el dinero son los que imponen sus condiciones a todo el mundo, la época de la reproducción queda consolidada.

Algunas preguntas: ¿por qué la arquitectura ya no genera más edificios con identidad propia, sino grandes moles espejadas que reflejan-reproducen paisajes u otros edificios? ¿Tiene todo esto algo que ver con el incremento de matrícula de las carreras en donde se estudia la reproducción del discurso en lugar de su generación (comunicación social en lugar de sociología o filosofía)? En relación con lo expuesto: ¿no hay acaso un exceso de formación pedagógica en los docentes en detrimento de los aspectos sustantivos? Podría seguir dando innumerables ejemplos, pero creo que hay uno concluyente: ¿es casual que aparezca la clonación, o sea la reproducción perfecta, justamente ahora?

Resumiendo: la percepción social de lo bueno, lo verdadero y lo bello se vincula directamente a la forma de relación de cada persona con el resto de la sociedad civil. Tomando la idea de sociedad civil en el sentido que se quiera, de Locke o del Hegel de la Filosofía del Derecho, lo que queda claro es que la misma se asienta en el interés. A partir de allí no es osado afirmar que la lógica propia de cada tipo de transacción (trueque, papel moneda, dinero electrónico) condicione la percepción que el

hombre y la mujer tengan de los trascendentales del ser, generando un horizonte teñido por la adecuación, la representación o la reproducción.

Epílogo para argentinos

Estas ideas, que vengo trabajando desde hace unos años, lamentablemente encuentran en el actual momento que está atravesando nuestro país una excelente confirmación. Las tribulaciones del dinero son concomitantes con las tribulaciones políticas.

En efecto, a pesar de haber acarreado consecuencias mucho más gravosas para cada uno de nosotros, ni los innumerables incumplimientos de promesas de campaña, ni los desaguisados cometidos en la gestión de gobierno, ni siquiera la escandalosa denuncia de las coimas en el Senado que terminaron con la renuncia del entonces vicepresidente, generaron un movimiento semejante al que motivó la “desaparición” del dinero. O mejor: al que motivó el desvanecimiento de la ilusión del dinero como algo sustantivo. Desvanecida la ilusión podrá seguirse por un tiempo reproduciendo lo mismo meramente por inercia, pero ¿hasta cuándo? Ciertamente, no mucho más.

En la Argentina el horizonte signado por la reproducción está mostrando sus colores crepusculares. Distintas y exitosas experiencias de formas solidarias de economía quizá estén preanunciando un mañana diferente. En otras latitudes aún no se ha llegado hasta ese punto: en Estados Unidos el golpe a la ilusión de la reproducción infinita del dinero asestado por el develamiento de los balances falsos (perdón, quise decir de la “contabilidad creativa”) no es un golpe mortal. A los norteamericanos, la soberanía monetaria les permitirá, a fuerza de emisión de dólares, mantener esa ilusión golpeada pero viva. Algo similar, aunque con características diferenciales específicas,

ocurrirá en Europa. En cambio, aquí ya no hay lugar para continuar con la constante reproducción de lo mismo.

Cuando todo lo sólido se desvanece en el aire, se hace patente la falencia del discurso y la acción política y económica hasta ahora comúnmente aceptada. Mas nada hay aún en su reemplazo. Cuando *todo* lo sólido se desvanece en el aire, sólo queda allí la *nada*. La nada no es lo mismo que el vacío. Si así fuera, dado que el poder aborrece el vacío, se trataría simplemente de intentar predecir qué forma tomará el poder para llenarlo.

Pero la nada no es tema de economistas, ni de políticos, ni de científicos sociales. Esta patencia de la nada es una vivencia metafísica con visos de inefabilidad. Y es al mismo tiempo, para las personas y para los pueblos, el inicio del camino que va de la existencia trivial a la existencia auténtica. En la Argentina, sobre todo las clases medias y altas urbanas, llevan varias generaciones de existencia trivial. Esto no escapó a la atenta mirada de ilustres visitantes como Keyserling u Ortega, ni tampoco a la de agudos observadores nuestros como Scalabrini Ortiz o Jauretche. Y qué duda cabe de que este modo de existencia se exacerbó en los '90 hasta niveles jamás vistos con anterioridad. ¿Será ésta la ocasión de comenzar a vivir como pueblo una existencia auténtica?

La Argentina, su crisis y su reconstrucción

*Por Diego Corallini**

Sería interesante reflexionar sobre algunas cuestiones relevantes vinculadas a la actual crisis argentina, determinar sus orígenes políticos y económicos, establecer sus características y, eventualmente, formular consideraciones sobre su potencial resolución. En principio, es conveniente retomar una notable y premonitoria opinión sobre nuestra (in)capacidad para organizarnos como nación capitalista: “(los sudamericanos)... siempre tienen problemas con su moneda. O bien es demasiado buena para uso interno o, como ocurre frecuentemente, es muy débil para el cambio extranjero. Generalmente tiene demasiada, pero la idea de ellos es que nunca tiene suficiente... los argentinos alteran su moneda casi tan a menudo como cambian de presidentes... Ningún pueblo del mundo tiene un interés tan penetrante en los experimentos monetarios, como el argentino.”¹

Lo expuesto muestra que la alta propensión a idear experimentos monetarios es, evidentemente, histórica. También es histórico nuestro desprecio por un régimen monetario consistente y, fundamentalmente, perdurable. Aunque la cuestión no sorprende a nadie, deberíamos considerar este antecedente como

* Politólogo (UCA). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).
1. LAWSON, W. R., *Banker Magazine*, Gran Bretaña, 1899.

condición subyacente a cada nuevo experimento. Sin olvidar que cada vez que con gran vocación política y poca racionalidad económica modificábamos las condiciones del sistema monetario, inevitablemente afectábamos intereses concretos y también los patrimonios de los habitantes de la Argentina.

Los experimentos y las transferencias generadas por ellos fueron tan persistentes como lo fue el progresivo deterioro de las condiciones económicas. No obstante, los distintos gobiernos –sin distinción de origen (civiles o militares) ni ideológica (justicialistas o radicales)– continuaron abusando de la predisposición social a aceptar políticas contrarias a sus propios intereses. Este contexto permeable, entonces, a la experimentación permitió también que el Estado utilizara el mecanismo de creación de moneda en forma indiscriminada para financiar sus gastos.

El impuesto inflacionario se convirtió en la única gabela capaz de recaudar gracias a sus facilidades: no forzaba al Estado a instrumentar su poder de policía pues era imposible de evadir y tampoco requería los trámites parlamentarios que exige cualquier impuesto. Era, por lo tanto, el sistema ideal para una clase dirigente incapaz de cumplir y hacer cumplir la ley y con alta predilección por experimentos.

Sin embargo, esta pertinaz práctica motivó dos reacciones no deseadas del comportamiento colectivo. Por un lado, el desprestigio lento pero inexorable de la confianza del público en la moneda doméstica como reserva de valor y como unidad de cambio. Por el otro, la visible falta de conciencia sobre la importancia de los impuestos legislados fue generando una abulia recaudatoria por parte del Estado y una creciente y perversa disposición social y cultural a la evasión.

Estas situaciones se extendieron hasta llegar al punto en que los experimentos no solucionaban nada. La población ya había descubierto que era demasiado riesgoso continuar jugando con los ahorros pese a que, de tanto en tanto, la decisión pudiera

Signo monetario argentino respecto al peso

Hasta 31/12/1969	Peso Moneda Nacional	m\$ ⁿ 10.000.000.000.000
Hasta 31/5/1983	Peso Ley 18.188	\$ ley 100.000.000.000
Hasta 14/6/1985	Peso Argentino	\$ A 10.000.000
Hasta 31/12/1991	Austral	A 10.000
Desde 1/4/1991	Peso	\$1

favorecer a los involucrados en dicho juego; optaron, de este modo, por repudiar sin reparos cualquier moneda que el Estado argentino emitiera.

Se produce la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y con ella el principio del fin de la moneda soberana.

Luego de los intentos de resistencia acometidos entre 1989 y 1991 y los consecuentes rebotes hiperinflacionarios, la administración del Dr. Carlos Menem instauró el régimen de conversión con cambio fijo mediante la ley 23.928 que limitaba la emisión monetaria al ingreso de dólares americanos al Banco Central. Así, se ponía fin al recurso de la emisión como forma de financiamiento del déficit público e, irremediamente, se convergía a una situación equilibrio fiscal ante la imposibilidad de otorgar “adelantos transitorios” desde el BCRA al Tesoro. Por otra parte, el nuevo régimen obligaba a disponer de superávit primario al nivel necesario para hacer frente al pago de servicios de la deuda externa e interna.

La publicidad oficial señalaba que la Argentina había “recuperado el peso”, se ocultaba la realidad: habíamos perdido definitivamente la moneda soberana ya que los pesos en circulación era simples pagarés del BCRA por dólares en el equivalente exacto. Sin embargo, la ley le reservaba el derecho a la autoridad monetaria de comprar esos pagarés al precio del mercado, cuestión que desalentaba una supuesta dolarización o el cambio total de los pagarés por los dólares del BCRA y, al mismo tiempo, debilitaba las acciones especulativas contra el nuevo régimen. En este sentido, si la sociedad reaccionaba con una masiva in-

tención de compra de dólares, el BCRA proveería de todos los necesarios aunque sin asegurar a sus eventuales compradores un precio de recompra cuando necesitaran obtener pesos para hacer frente al pago de servicios e impuestos que, indefectiblemente, había que liquidar en esa moneda.

Los anteriores intentos de la administración por lograr la estabilidad –el plan Bunge & Born, las cuatro versiones del Erman González original incluido, el Plan Bonex (28/12/89)– indicaban la intención del gobierno de lograr un marco económico adecuado para avanzar con el plan de reformas iniciado con las sanciones de las leyes 23.696 y 23.697. Ambas disposiciones despejaban el camino para la privatización de empresas públicas y la reforma administrativa tendiente a eliminar el déficit fiscal generado, en un 80%, por la gestión de esas mismas empresas que, además, se encontraban colapsadas debido a la imposibilidad de realizar las inversiones en infraestructura necesarias para afrontar la demanda insatisfecha.

Es así como el cambio de régimen monetario no fue el único elemento que posibilitó generar las condiciones para un período de fuerte crecimiento económico, también estuvo acompañado por el proceso de transferencia de empresas de servicios públicos al sector privado, una amplia desregulación y apertura económica, la adhesión a la unión aduanera regional, todo en consonancia con los postulados del Consenso de Washington².

2. Consenso de Washington, WILLAMSON, J., *Institute for International Economics*, Washington. Préstamos para el ajuste estructural. O préstamos de facilidades ampliadas. Condicionales cruzadas. *Disciplina Fiscal*: déficit consolidado sin impuesto inflacionario. *Exigencia déficit operativo de máximo 2% del PBI*. Superávit primario, es decir antes de vencimientos de deuda externa, lo cual supone “habilitación” para refinanciar. *Reorientación del gasto*. Suspensión de asistencia por subsidios al sector privado. *Reforma fiscal*: ampliar la base imponible. Mas contribuyentes *Política cambiaria*: tipo de cambio fijo único. *Liberación comercial*: eliminación de las restricciones cuantitativas. Arancel entre 10 y 20% pocos o un solo nivel de arancel. *Inversiones*: eliminación de barreras, equiparación de las legislaciones en el trata-

Series de Cuentas Nacionales por componentes

	Var. % real acumulada			Var. % real promedio anual		
	Déc. '80	Déc. '90	00-80	Déc. '80	Déc. '90	00-80
PIB	-10,8%	50,0%	33,7%	-1,1%	4,1%	1,5%
Impo	-56,4%	427,5%	130,2%	-8,0%	18,1%	4,3%
Consumo	-9,4%	57,7%	42,8%	-1,0%	4,7%	1,8%
Inversión	-55,6%	113,7%	-3,1%	-7,8%	7,8%	-0,3%
Expo	64,8%	88,0%	209,4%	5,1%	6,5%	5,8%
PIB per cápita	-22,9%	33,4%	2,8%	-2,6%	2,9%	0,1%

Fuente: Depto. Económico, Joaquín Ledesma & Asoc. en base a MEYOySP.

El esquema funcionó eficientemente, aunque habría que analizar esta eficiencia desglosándola en dos etapas: la que se verifica hasta 1995 y la que se verifica hasta enero de 2000. La primera etapa evidenció un crecimiento económico sostenido y alto. Si bien son frecuentes y abundantes los análisis que indican la generación de pobreza y exclusión social como rasgo distintivo de la década de los noventa, para este primer período dicha argumentación es incorrecta. En efecto, basta observar algunos indicadores empíricos para notar cómo lo que se produce es, en verdad, una leve mejora antes que un empeoramiento en las condiciones de vida. En todo caso, lo importante es que esto se verifica sin considerar, como suele hacerse habitualmente, el crítico año 1989. A esta conclusión también se llega mediante el análisis comparado de la estructura del gasto e ingreso de los hogares expresado en las encuestas efectuadas en 1985 y 1997, es decir, en períodos relativamente estables en términos de precios internos y variaciones cambiarias.

miento para inversiones de externas como locales. *Privatizaciones*. Venta de empresas nacionales o de cualquier jurisdicción. Retirada del estado como agente económico. *Desregulación*: eliminación de barreras de ingreso y egreso en los mercados. *Derechos de propiedad*: sistema legal que proteja los derechos de propiedad sin costo excesivo.

Encuesta nacional de gastos de los hogares
Región metropolitana

	1986/1987			1985/1986		
	Capital	Conurbano	Total	Capital	Conurbano	Total
	Federal	Buenos Aires		Federal	Buenos Aires	
Alimentos y bebidas	26,9	57,0	32,9	32,6	42,6	38,2
Indumentaria y calzado	5,5	6,0	5,8	9,3	9,3	9,3
Vivienda	17,1	10,3	13,1	11,6	7,0	9,0
Equipamiento y funcionamiento hogar	7,6	6,5	6,9	8,5	7,6	8,0
Asistencia médica y gastos para la salud	10,6	9,2	9,8	9,4	6,8	7,9
Transporte y comunicaciones	12,5	14,6	13,7	11,2	11,8	11,6
Esparcimiento y cultura	10,7	7,3	8,7	8,9	6,5	7,5
Educación	4,5	4,1	4,2	2,7	2,4	2,6
Bienes y servicios diversos	4,8	3,1	3,0	3,8	6,0	5,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	1986/1987			1985/1986		
	Capital	Conurbano	Total	Capital	Conurbano	Total
	Federal	Buenos Aires		Federal	Buenos Aires	
Características de los hogares (promedios)						
Nº de miembros	2,8	3,7	3,8	3,0	3,9	3,4
Nº de viviendas por hogares	1,4	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4
Cambio de consumo medio (\$) - año	1384,6	847,8	1008,1	586,5	480,8	466,0
Ingreso medio del hogar (\$) - año	1637,5	1018,6	1202,7	650,7	424,2	497,9
Porcentaje de ingreso por hogar	1,0	1,4	1,3	1,8	1,7	1,7
Nº de autos por hogar	1,4	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4
Características de los hogares (porcentajes)						
Rebaja de gastos-ingreso	84,6	83,2	83,8	93,0	94,5	93,6
Hogares en blanco	30,8	27,6	27,5	65,3	28,1	29,3

No obstante, el fuerte incremento del desempleo durante este lapso era el dato que anticipaba la inminencia del deterioro social debido a que más de un tercio de los desocupados eran jefes de hogar y esto lógicamente aseguraba el incremento de la tasa de actividad, habida cuenta del efecto que genera en los hogares la desocupación del sostén principal.

Con todo, los niveles de pobreza –medida tanto por indicadores estructurales como por ingresos– mostraban progresos respecto de la magra década de los ochenta.

El ingreso de capitales fue importante y el aislamiento financiero internacional había sido superado en 1994, con la renegociación de la deuda externa bajo el sistema ideado por el Secretario Brady. Sin lugar a dudas, los cambios estructurales generaban ajustes de alta significación pero, a diferencia de otros intentos, en un marco de estabilidad y crecimiento el conjunto social los toleraba.

El proceso de reestructuración y consolidación de la deuda externa e interna permitió, por un lado, regresar al mercado de capitales externo y, por otro, reconocer la deuda interna generada por el llamado “festival de bonos” acontecido durante la última etapa de la administración radical y la gestión de Machinea al frente del BCRA y los acreedores por juicios al estado por incumplimientos al régimen provisional. Este reordenamiento indicaba una mejora considerable en el nivel total de deuda pública y generaba cierta certidumbre, al menos se había logrado acotar el volumen de endeudamiento.

Otro dato importante para tener en cuenta era el comportamiento de nuestro comercio exterior, dicho de otra manera el grado de afectación de nuestra competitividad internacional, habida cuenta de la apertura y la desregulación de nuestros mercados.

Obviamente quienes se beneficiaban con los mercados regulados –acotados a la competencia (alimentos), cuando no estrictamente restringidos a la competencia externa (automóviles y

Stock de deuda pública bruta en 1989. Millones de U\$S
Melconián - Santangelo, *El endeudamiento público argentino*
período 1983-1995

	Año 1989	Año 1995	Año 1997
Deuda en moneda	1.854,00		
Deuda en moneda	61.818,00		
Total deuda pública	63.672,00	87.091,00	109.359,00
Deuda pendiente de	25.745,00	5.000,00	
Otros, (FF, provincias, empresas)	7.055,00	616,00	
Total	96.472,00	92.707,00	109.359,00

Fuente: Melconián, Santangelo, Llach, 1997-1995.

tantos otros ejemplos que sería interminable enumerarlos)– obteniendo grandes ganancias pero nunca un progreso compatible con el resto del mundo, comenzaron a advertir sobre los riesgos intrínsecos de “regalar nuestro mercado interno”. La forzada apertura y desregulación, la unión aduanera entre Brasil, Uruguay y Paraguay y el tipo de cambio fijo y convertible presagiaban saldos fuertemente negativos de nuestra balanza de comercio. En rigor, los saldos fueron negativos pero existía una combinación de factores que permitían inferir que no lo era necesariamente a futuro. Principalmente la demanda diferida de bienes que los consumidores locales estaban inhibidos de comprar, el significativo atraso en la actualización del equipamiento industrial y en el equipamiento del conjunto de empresas de servicios privatizadas que requerían de bienes no producidos localmente explican en buena medida la *performance* del comercio exterior.

La tendencia que marcaban nuestras exportaciones señalaba importantes cambios en el comportamiento histórico. Un paulatino incremento de las manufacturas de origen industrial y agropecuario frente a la tradicional presencia de productos primarios. Por su parte, la composición de las importaciones también exhibía modificaciones. Los bienes de capital y los bienes

intermedios representaban prácticamente dos tercios de la canasta importada, mientras que el tercio restante eran bienes suntuarios. Esto implicaba cierto grado de complementariedad entre lo producido y lo importado.

Sin embargo, dos elementos de disímil cuantía y efectos aparentes determinaron peligrosas rigideces. La primera se pudo verificar ante el tibio intento de comenzar a instalar la posibilidad de “flexibilizar” el régimen de conversión y avanzar a un sistema de canastas de moneda. La sola mención de un nuevo “experimento” generó alarma y descontento en la sociedad obligando a las autoridades económicas a abandonar inmediatamente la idea. La segunda de mayor impacto fue el efecto Tequila pocos meses más tarde.

De 1996 en adelante el gobierno, ya reelecto, alteró algunos grados el rumbo de la nave e impuso el famoso “piloto automático”, por cuanto algunos logros del primer quinquenio del 90 comenzaron a revertirse rápidamente.

Si bien los planes de ayuda empezaron a diseñarse y hasta se creó un gabinete social que los supervisaba y hacia ejecutar, la efectividad de los mismos, habida cuenta de los resultados, es al menos objetable.

La voracidad fiscal derivada del fuerte déficit post-tequila, el aumento del costo del financiamiento externo, los efectos de la reforma previsional y, fundamentalmente, el cambio de objetivos del Presidente reelecto (concentrados ahora en dirimir una puja interna aún irresuelta y presionar por su tercera presidencia) crearon un marco de incertidumbre creciente ya que la posibilidad de hacer uso de algún nuevo e ingenioso “experimento” monetario era imposible pues ya no teníamos moneda.

Las crisis asiática (1997) y rusa (1998) adicionaron elementos conflictivos al contexto externo. Básicamente, la capacidad de endeudamiento externo se había reducido y encarecido peligrosamente. El error de las evaluadoras al no prever la primera de ellas, en términos de magnitud y temporalidad, las lle-

varon a asumir conductas en extremos precavidas. Así fue como el “riesgo país” se convirtió en el indicador de sobre vida de las naciones emergentes.

El contexto político interno también daba señales de un deterioro de la capacidad del partido de gobierno para mantener un rumbo definido o, mejor dicho, de corregirle el rumbo al piloto automático. El desgaste cristalizaba en las urnas, el oficialismo había perdido la primera elección en los últimos 10 años (1987-1997) y esto, a su vez, generaba un doble efecto político. Por un lado, el conflicto interno en el peronismo como consecuencia de la derrota en la provincia de Buenos Aires del “candidato (heredero) natural” y, por otro, del surgimiento de una “Alianza” de partidos cuyo objetivo más claro era impedir que el PJ triunfara nuevamente en las elecciones presidenciales.

A pesar de que existían suficientes condicionamientos económicos como para arribar a la crisis, y retrospectivamente podríamos considerar explicativos, el origen básico de la misma es, desde esta perspectiva, de orden estrictamente político.

Es importante notar que hubo desde el PJ dos iniciativas parlamentarias tendientes a corregir el desvío fiscal, que para entonces preveía un futuro incierto para la convertibilidad. Las propuestas correspondían a los legisladores De la Sota y a Remes Lenicov y ambas proponían un estricto control del nivel de déficit y el anhelo de eliminarlo en el tiempo. Finalmente, la iniciativa que se impuso, con variantes que la atenuaban, fue la del segundo desde un esquema similar al que por la misma época había impuesto el poder legislativo al ejecutivo en EE.UU. De alguna manera el parlamento establecía lo que se dio en llamar la convertibilidad fiscal. A esa altura, único mecanismo capaz de recuperar el prestigio de la convertibilidad argentina.

Mientras tanto, otros acontecimientos externos marcaban, nuevamente, la baja probabilidad de sobrevivir ante un contexto mundial altamente conflictivo. Luego del episodio de Rusia

(incumplimiento de pagos de bonos de deuda externa) la alarma en el mercado de capitales, que todavía especulaban en los emergentes, se encendió en Brasil. La cuestión no era menor ni en términos de estabilidad financiera internacional ni en términos de estabilidad regional. Era prácticamente inevitable que el desorden de Brasil no complicara al resto de la región y a la Argentina en particular, habida cuenta de la supuesta “Brasil dependencia” de su comercio externo.

En rigor, la crisis cambiaria de Brasil de fines de 1998 estalla con el abandono de la estrategia de tipo de cambio fijo (cuyo éxito había permitido al ex ministro Cardoso, mentor de la iniciativa, ser presidente en dos oportunidades). El contexto externo era en muchos sentidos una señal de lo que podría suceder en la Argentina. Al igual que lo había hecho la central empresaria de San Pablo, en la Argentina las centrales de empresarios comenzaron a presionar en contra del “modelo” de apertura, particularmente la industrial insistiendo con la inevitable invasión de productos brasileños tras la brusca devaluación del real.

Para entonces la recesión económica comenzaba a afectar la normalidad obtenida luego del Tequila. Sin embargo, según nuestra opinión, las condiciones económicas fueron perturbadas por la combinación coincidente entre crisis externas y períodos preelectorales.

Al analizar el comportamiento electoral sincrónicamente con el comportamiento de los agentes económicos, utilizando para ello el nivel de depósitos (el elemento tal vez más sensible), se observa que en los días previos a las dos últimas elecciones presidenciales existió una fuerte tendencia al retiro de depósitos del sistema bancario local. En ambas elecciones, el primer lunes bancario hábil posterior, la tendencia se revierte vertiginosamente.

Los ahorros son el componente más sensible de la economía capitalista monetaria. Es por ello que todos los anuncios, medidas o resultados políticos que puedan afectar el destino de los

ahorros incide (positiva o negativamente) en los comportamientos. Desde el punto de vista del ahorro externo, esta (des)confianza se puede medir por el riesgo país. Dicho de otra forma, a medida que se cree que puede crecer el riesgo de *default*, aumenta el sobre precio. Es interesante analizar algunos trabajos que profundizan esta visión de la crisis económica.

“Existe entre noviembre de 1994 y septiembre de 1999 una fuerte dispersión entre 150 y 1200 puntos básicos respecto de riesgo país. El nivel máximo se alcanzó en marzo de 1995. Causa principal la devaluación mexicana de diciembre del 94, pero con un componente retroalimentario que fue el proceso electoral del 95. Luego, el riesgo disminuye a otros niveles con vaivenes por razones en el mercado internacional. Pero el nuevo proceso electoral altera negativamente los comportamientos elevando el riesgo. Es decir, que existe un costo en términos de tasa de interés –por aumento del riesgo país– que si bien transitorio osciló en 300 a 400 puntos.

”Pero si seguimos observando algunas series vinculantes al comportamiento de volatilidad en el grado de confianza, no sólo con la posibilidad de default, sino de alteración de las reglas establecidas en el esquema de convertibilidad (devaluación), podemos apreciar una ‘arritmia’ devaluatoria en los dos períodos electorales y una ‘particular recuperación’ en el período post-elecciones de 1995. Aquí el riesgo se mide por las alternativas que presenta el bimonetarismo al ahorrista del país. Puede depositar en moneda doméstica o en dólares en el mismo banco local. Existe un diferencial (premio) a favor del depósito en moneda doméstica, que el ahorrista lo pierde cuando se coloca en dólares. Según sus expectativas altera sus comportamientos. Estos son especialmente afectados (alta sensibilidad) a los dos procesos electorales al incrementarse la incertidumbre. Prima la racionalidad del ahorrista.

”La dispersión también fue alta. Desde 100 a 1700 puntos en los cinco años considerados. En ambos procesos se registraron picos, aunque en diferentes niveles. Para una mejor comprensión debemos analizar cómo se comportaron los oferentes de excedentes financie-

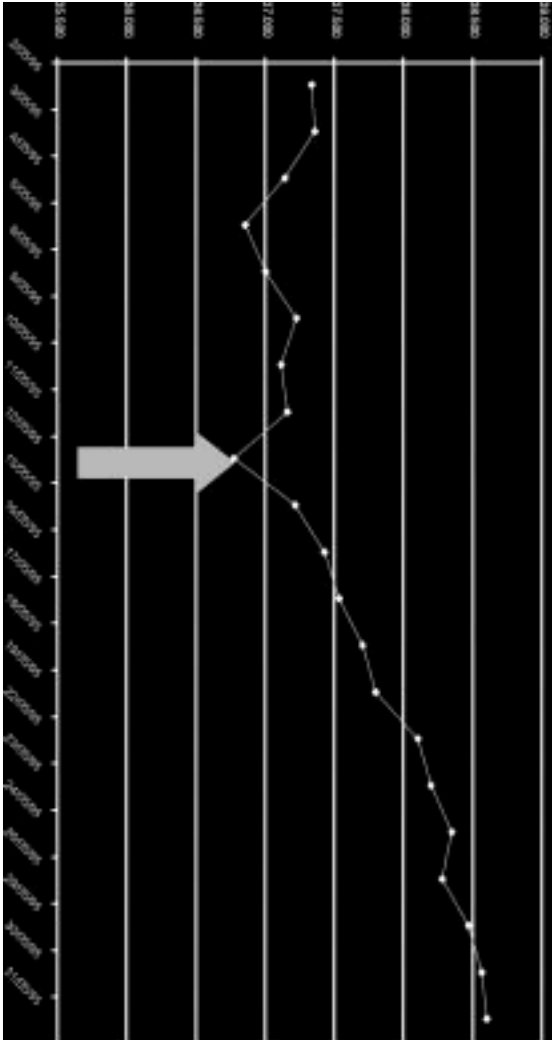
ros en el primer periodo electoral donde, por lo general, todos los orígenes del desequilibrio se concentran en el efecto tequila. Nosotros pensamos que una parte se motiva en el proceso electoral. La siguiente observación nos permite sustentarla.

"La devaluación mexicana fue en diciembre del 94. A inicio del 95 la caída de reservas y depósitos totales (en pesos y en dólares) fueron un dato. Pero concentremos nuestra atención en el mes de mayo cuando se resuelve la incertidumbre electoral. Los depósitos totales vuelven a crecer. Desde ese momento, crecen considerablemente los depósitos en dólares (+153,1% hasta septiembre '99) en comparación con los depósitos en pesos (+91,2% hasta septiembre '99). Aún más, si consideramos los depósitos a plazo fijo, en silencio, el ahorro privado se fue trasladando a la moneda externa (+156,1% en dólares vs. 104,4% en pesos, entre mayo '95 y septiembre '99).

"Es decir, que luego del resultado electoral disminuyó la incertidumbre y el riesgo de devaluación, pero se produjo un cambio de cartera. Desde activos financieros en pesos a dólares. En la actualidad, se observan movimientos en las tasas vinculadas a los dos circuitos financieros, asociados en parte al presente proceso electoral. Las tasas de interés que pagan los bancos a inversores y ahorristas subieron otro escalón. El rendimiento de los plazos fijos alcanzó el mayor nivel desde la devaluación del real, en enero de este año. Un sondeo realizado por varias mesas de dinero de la city porteña indicó que el crecimiento de las tasas está ligado a dos causas principales: el dinero de las AFJP y algunas coberturas cambiarias frente a las elecciones.

"Por último, queremos aislar el fenómeno electoral actual, porque cualquier lector, en igual forma que pueda imputar las variaciones de comportamiento de los ahorros a las causas exclusivas del efecto mexicano, en esta oportunidad podrá hacerlo con el brasileño.

"Para poder aislar el propio efecto político doméstico del proceso regional causado por la devaluación brasileña de enero del 99, rogamos observar el siguiente gráfico:



Depósitos totales y elecciones presidenciales.
Argentina, 1995

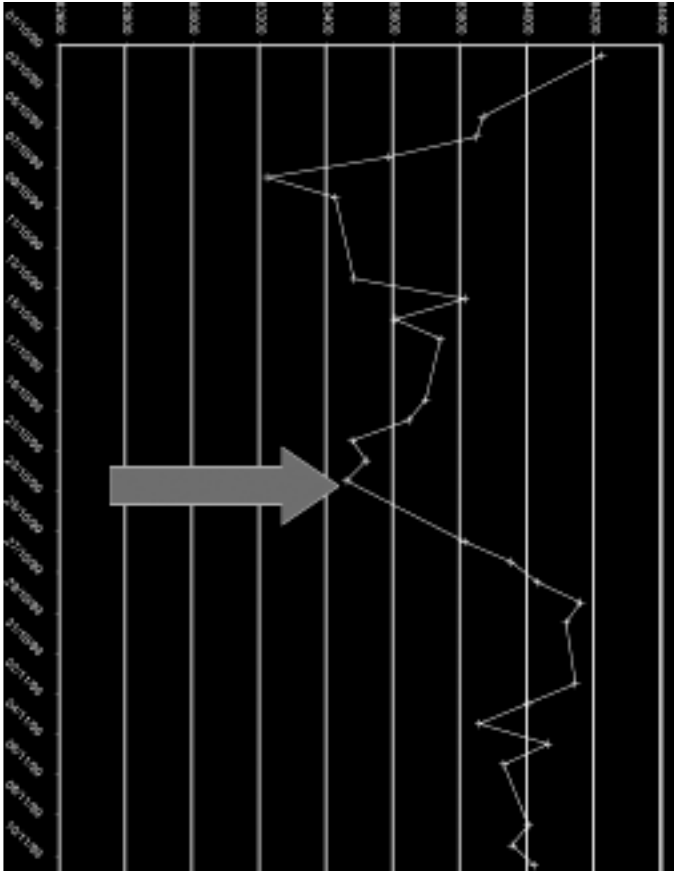
*”Al inicio de la devaluación brasileña la diferencia de riesgo país (a favor de la Argentina) fue evidente. Luego de los ajustes ambos bajaron. Pero a partir del mes de abril (ver declaraciones), el riesgo argentino crece en mayor proporción relativa, lo que disminuye la diferencia que existía. Incluso, existieron días que las diferencias tendieron a nulas. Es decir, el riesgo (y sus costos) estarían vinculados a los efectos de los anuncios durante el proceso y no por el comportamiento de la economía brasileña.”*³

Lo expuesto pretende demostrar la alta debilidad de la estabilidad financiera ante el ciclo político. Es decir que lo discutido durante el último trienio de la década pasada en términos de *shock* externos y vulnerabilidad económica interna, o bien lo sostenido por el candidato justicialista en las últimas elecciones presidenciales en relación a la “muerte del modelo” eran discusiones, según esta perspectiva, al menos incompletas.

La crisis económica comienza a explicarse por una crisis política sin precedentes desde el retorno al régimen democrático. Aún en la anterior debacle económica, hacia el final del gobierno radical del período 1983-1989, la misma se manifestaba en una profunda incapacidad para conducir acertada y convincentemente el esfuerzo social, pero todavía el desprestigio no alcanzaba a la clase política en su conjunto. En este sentido, el candidato del partido de gobierno que terminaba el ciclo en medio de una gran crisis económica lograba obtener más del 37% de los votos.

El triunfo electoral de la Alianza permitió corregir transitoriamente la desconfianza, ya que se había impuesto una alternativa política que reunía condiciones de popularidad y racionalidad económica. Era el marco social ideal para encarar las reformas de segunda generación.

3. LEDESMA, J.; CORALLINI, D., *Anuncios políticos y su incidencia en los comportamientos electorales (efectos económicos)*, 1999.



**Depósitos totales y elecciones presidenciales.
Argentina, 1999**

LA ARGENTINA, SU CRISIS Y SU RECONSTRUCCIÓN

Elecciones nacionales. Escrutinio definitivo.

Total País.

14 de mayo de 1989.

Partidos políticos	TOTAL GENERAL		
	ELECT. PRES. Y VICE VOTOS	%	CAR 600
Acuerdo popular.	4.783	0,03	
- Mov. Democ. Pop. Antimp.	1.339	0,01	
Alianza de Centro	1.150.603	6,87	33
- Demócrata Progresista	647	0,00	
- U.Ce.Dé	49.765	0,30	
Al. Izquierda Unida	409.751	2,45	1
Al. Unidad Socialista	218.785	1,31	
- Socialista Democrático	1.746	0,01	
- Socialista Popular	17.152	0,10	
Blanco de los jubilados	317.934	1,90	7
Conf. Federalista Independiente	768.128	4,59	21
- Federal	11.054	0,07	
Fte. Justicialista Popular	7.953.301	47,49	312
- Del Trabajo y del Pueblo	2.770	0,02	
- Demócrata cristiano			
- M.I.D.	557	0,00	
- Mov. Patriótico de Liberación			
Fte. Humanista - Verde	42.319	0,25	
- Humanista			
Obrero	45.762	0,27	
U.C.R.	5.433.369	32,45	213
De distrito	316.492	1,89	13
Votos positivos	16.746.257	98,01	
Votos blancos	221.585	1,30	
Votos nulos	115.686	0,68	
Comp. error actas	3.176	0,02	
Total votantes	17.086.704		

El diseño del plan económico quedó en manos del ex presidente del BCRA, Machinea. Sus antecedentes, como presidente del BCRA durante la hiperinflación de los ochenta, no favorecerían mucho la imagen del gobierno. La tarea por reconstruir la imagen de solvencia fue el principal objetivo. Pero el propósito descubrió en pocos meses las contradicciones al interior de la Alianza. La intención era recuperar la solvencia fiscal tanto a

nivel nacional como provincial y, al mismo tiempo que esto se intentaba, se absorbía el costo del incentivo docente. Las inconsistencias de este tipo serían frecuentes.

La administración De la Rúa, que ya había planteado como prioridad absoluta la necesidad de reducir el déficit fiscal, lo haría sin recurrir a la disminución de gasto público nacional y tampoco afectaría las transferencias a provincias para evitarse enfrentar conflictos en la coalición de gobierno y la resistencia de los gobernadores. En consecuencia, el único objetivo de la reforma era aumentar la recaudación para que el déficit fiscal del año 2000 resultara compatible con la Ley de Responsabilidad Fiscal ya vigente.

El gobierno apostaba al éxito de su idea, suponía que el aumento de los impuestos produciría un incremento de ingresos y una mayor recaudación por efecto de la expansión económica del orden de 5.000 millones de pesos por año. No lograron percibir que la medida generaría el efecto inverso.

El resultado directo de la reforma impositiva, al afectar el ingreso disponible de las personas sobre el nivel de actividad de la economía, fue claramente negativo. La alternativa era adaptar el gasto a los ingresos disponibles, pero se prefirió obtener más recursos del sector privado para solventar el creciente gasto público. El premio a la evasión se incrementó peligrosamente y el efecto fue diametralmente opuesto a lo esperado. No obstante, en ningún momento el gobierno intentó modificar sus resultados fiscales con “experimentos” monetarios. Todo lo contrario, impuso soluciones fiscales, erróneas, a problemas fiscales concretos. Para el ministro Machinea el problema siempre estuvo del lado de los ingresos, recién cuando el fracaso era inobjetable decidió revisar el gasto. Pero para entonces la credibilidad de obtener resultados positivos estaba altamente dañada.

La falta de logros y el incumplimiento de los (acotados) objetivos reforzó la desconfianza. Nuevamente el conflicto político, esta vez iniciado por el propio vicepresidente en el

LA ARGENTINA, SU CRISIS Y SU RECONSTRUCCIÓN

tratamiento de la nueva reforma laboral, espesaba el clima: la actividad económica, que parecía haber revertido la tendencia declinante en el último trimestre de 1999, retomaba el camino de la contracción con lo cual la estrategia original se tornaba insostenible. Las elecciones en el distrito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires inhibían al gobierno de actuar rápidamente sobre el gasto, puesto que una resolución previa a la contienda podría abrir un conflicto en la ya debilitada Alianza.

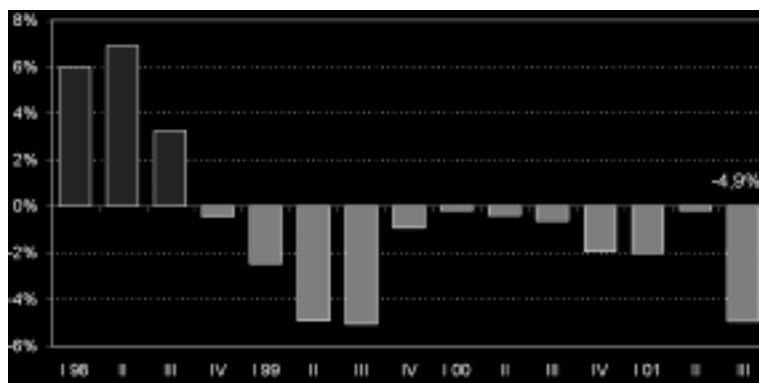
Finalmente, el conflicto político tantas veces causante de la demora en las decisiones económicas se instala definitivamente. El vicepresidente renuncia a su cargo involucrando directamente a la administración De la Rúa en actos tendientes a forzar la aprobación de la reforma laboral.

Para entonces la Argentina había ingresado en zona riesgosa; desde agosto de 2001 no lograba colocar títulos de deuda en el exterior, por eso debió recurrir a una nueva estrategia de financiamiento interno y al blindaje financiero para recuperar la confianza de argentinos y extranjeros, que son sus acreedores y prestamistas.

Producto Interno Bruto

Período trimestral 1998-2001

Variación porcentual real respecto a igual periodo del año anterior



Fuente: Dpto. Económico, Joaquín Ledesma & Asoc., en base a INDEC.

Las reformas que se debían implementar obligaron al gobierno a prescindir del Congreso; por vía de decretos se trató de imponer cambios que la propia Alianza resistía. Nos referimos a los vetos realizados a la Ley de Presupuesto 2001, a la reforma previsional, a la desregulación de obras sociales, a la sanción del Plan de Infraestructura y a la modificación de la Ley de ART.

La falta de efectividad de la nueva estrategia del ministro Machinea impulsa su renuncia y su reemplazo por el ministro de defensa López Murphy quien, por ignorar el tiempo de la política, no puede imponer el nuevo plan de control del gasto debido a que afectaba particularmente a los sectores más movi-
lizados de la sociedad. Además, el proyecto desarticula definitivamente la coalición de gobierno; en ese contexto el Presidente convoca al ex ministro de economía de Menem.

El Dr. Cavallo buscó revertir la desconfianza implementando una nueva convertibilidad ampliada, *finalmente había logrado hacer un nuevo experimento*, que significó luego de once años de cambio único y fijo, uno diferencial para el comercio. A este intento le siguieron los planes de competitividad destinados a eliminar impuestos considerados distorsivos a las empresas que garantizaban mantener el nivel de empleo estable.

Contando ya con los poderes especiales –que implicaban la asignación temporal de facultades legislativas al Poder Ejecutivo– el nuevo ministro se abocó en el peregrinaje internacional, a fin de lograr apoyo financiero para sostener a un gobierno que no lograba articular consensos políticos y cuya legitimidad la sociedad civil cuestionaba.

La disposición internacional a “ayudar” a una administración que no lograba consenso interno se diluía. Esta situación generaba, principalmente en la Provincia de Buenos Aires, un estado de emergencia y de insolvencia que presagiaba también para la administración bonaerense una peligrosa inestabilidad política, la que trataría, por cierto exitosamente, de endosar rápidamente al ejecutivo nacional.

Una vez más el ciclo político afectaba la estabilidad financiera, la corrida bancaria desatada sólo fue detenida momentáneamente en agosto, gracias a un tramo del blindaje desembolsado por el FMI. La instauración del “déficit cero” era, en verdad, el reconocimiento explícito de la insolvencia fiscal, había fallado el nuevo experimento. La imposibilidad práctica de su cumplimiento, en virtud de la falta de apoyo político, significó el fin del régimen de convertibilidad ampliado. La instrumentación de las restricciones bancarias y la limitación al uso de divisas por parte de los particulares a partir del 30 de noviembre de 2001 fueron su final.

La renuncia del Presidente despierta una crisis política sin precedentes. El fracaso del gobierno de la Alianza, las restricciones a la disponibilidad de los ahorros, el temor a la devaluación, el creciente desempleo y el agravamiento de la recesión económica transformaron la, hasta el momento, inofensiva crisis de representatividad en un rechazo manifiesto de la sociedad a la clase dirigente.

La incapacidad política para concitar consensos y la ausencia de fuertes liderazgos sería el marco en el que gobierno de transición debía asimilar el *default* y el nuevo experimento monetario: *la pesificación*.

Es evidente que la conducción política no percibe con claridad que lo acontecido no corresponde sólo a una modificación del tipo de cambio nominal. Se ha terminado con un sistema monetario impuesto bajo condiciones de desconfianza no tan profundas como la presente. La capacidad de los dirigentes de obtener respaldo para un nuevo proyecto económico dependerá de la capacidad de la conducción política de reestablecer la solvencia del Estado a mediano plazo. Por lo tanto, la transición en términos políticos y económicos comenzará solamente cuando se perciba con claridad que no existen ni intenciones políticas ni espacio social para un nuevo experimento. Recuperar la senda del crecimiento implica recuperar previamente la capaci-

dad de conducción del proceso social por parte de la clase dirigente y ese será el real proceso de transición.

Nos ha parecido pertinente organizar algunos elementos que permitieron establecer la forma en que la esfera política se articuló con la económica hasta configurar, en sus orígenes y características, el estado de situación actual. Sería oportuno expresar, sobre el final, una última reflexión respecto al modo en que el período analizado afectó la dinámica de la sociedad puesto que, y para decirlo simplemente, la sucesión de equivocaciones no fue “gratis” en términos sociales.

El descrédito general que subsume a la clase dirigente, y que ha sido foco de múltiples análisis, es en verdad el resultado de un proceso que puede significarse del siguiente modo: todos estos años actuaron sobre la sociedad como *un lento curso de teoría sobre Maquiavelo*. La desestructuración observada en las distintas esferas –política, económica, social y cultural– no hizo más que correr el velo que disimulaba para la gran mayoría la forma en que nuestra sociedad ha sido conducida y organizada históricamente. En otras palabras, puso en evidencia la áspera lógica del poder e impugló su puesta en escena.

Unos años atrás es posible que existiera algún grado de conciencia sobre estas cuestiones; no obstante, la sociedad caía, una y otra vez, en la tentación de concentrar sus sospechas personalizando en tal o cual dirigente y / o institución. Lo distintivo del presente es que el manto de duda se ha hecho extensivo al conjunto. El manto es, en verdad, un baño de realidad letal para el funcionamiento concreto de cualquier sistema de organización social. Desde esta perspectiva, la crisis ha desnudado la lógica del funcionamiento “de las cosas”.

Es así como las múltiples expresiones y protestas colectivas que hoy observamos son resultado de una sociedad que ha quedado *desencantada*. Es la sociedad que ha experimentado en forma directa la fragilidad de las leyes frente a otros poderes, que cuestiona a las instituciones a quienes había confiado su instru-

mentación pero que, sin embargo, continúa indignada reclamando su cumplimiento. Es la sociedad que (todavía) valora tan positivamente la democracia representativa que no discute sobre sus fallas estructurales pero, contradictoriamente, se manifiesta anti-política repudiando a sus representantes, no otorgando su apoyo a otros nuevos y tampoco comprometiéndose a participar. Es la sociedad paranoica que reclama festivamente mayor control del delito a las mismas fuerzas policiales de quienes desconfía.

Una sociedad *desencantada* es una sociedad que ya no cree en las ilusiones, es decir, que no cree en los símbolos comunes a todos y que unen a todos entre sí. Es, entonces, sobre todo una sociedad desordenada.

Desde este punto de vista, el justicialismo pudo operar en las ruinas de la hiperinflación, por un lado, porque era una sociedad que todavía creía. Justamente porque creía apoyaba el proyecto, delegando y manteniendo un nivel de distancia que la alejaba de las formas concretas de instrumentación del mismo. Por el otro, en lo que duró su gobierno, el justicialismo supo articular los intereses particulares de la burocracia y la elite dirigente con los intereses generales. En esto hubo claro muchas cuestiones concretas de administración pero también, y sobre todo en la segunda fase, mucha habilidad política, es decir habilidad para mantener la ilusión. Así, el jefe del partido pudo lidiar con la realidad que arrojaban los indicadores e, incluso, especular con un nuevo mandato. Por el contrario, el gobierno de la Alianza se preocupó sólo en garantizar los intereses inmediatos de sus propios cuadros. Pero su ineficiencia fue tal que no alcanzó siquiera los objetivos que le hubieran permitido aprovechar un poco más el poder y tampoco, muy a pesar de los recursos invertidos en propaganda, no consiguió mantener la ilusión de que eran ellos quienes detentaban el poder.

Cualquier ideología que se pretenda exitosa debe construirse desde un discurso con cierta base real. Lo mismo sucede en

política: no es factible generar ilusiones desde el poder sin instrumentos materiales o, al menos, algunos resultados. El velo se había corrido, la sociedad conocía ya al consejero del príncipe.

Es cierto que en todas las sociedades las expectativas pueden reconstruirse de un momento a otro, incluso por hechos particulares. En la historia reciente hemos presenciado muchos símbolos; buenos o malos, eso fueron la guerra de Malvinas, el retorno de la democracia y la misma convertibilidad. Pero una y otra vez la clase dirigente ha sido hábil en los desencantamientos.

Si se piensa desde las reglas propias del campo político, es evidente que quienes pretendan dirigir el curso de nuestra sociedad deberán afrontar la ardua tarea –esta vez con menos recursos materiales– de regenerar la ilusión de que el todo fragmentado y disperso es un sistema que funciona.

El retorno de la creencia colectiva en el funcionamiento de este u otro sistema no es, tal vez, muy lejano. En este sentido, la historia nos enseña que ninguna sociedad puede permanecer indefinidamente en estado de desorden. Pero también nos advierte que asistimos a un acontecimiento en curso y de final abierto.

La globalización no es un opcional

Por Miguel A. Iribarne*

Una de las características distintivas del actual estado del debate público en la Argentina radica en que el mismo no discute *cómo* integrarnos en el mundo sino *si* debemos hacerlo. Ésta es una situación extremadamente peculiar: costaría mucho hallar en el planeta países que atravesen una experiencia análoga, si excluimos a Irán, Corea del Norte o Cuba. En el resto de las naciones, la dirigencia pública –y en grado apreciable la opinión– parten de la base de que nos hallamos insertos en un proceso de globalización económico-financiera, cultural y política que conforma nuestro verdadero marco epocal. Por cierto este proceso no es unilinear: registra marchas y contramarchas y se acompaña de un proceso no menos sensible de descentralización y fragmentación; sin embargo, constituye la tendencia central de nuestro tiempo y, por serlo, no resulta para el dirigente político un “opcional”. “*Negar la globalización es como negar el descubrimiento de América*”, Felipe González *dixit*.

Precisamente, esta aceptación humilde de las condiciones históricas en que debe desenvolverse el trabajo del político, este abandono de toda ilusión voluntarista respecto del “principio

* Profesor titular de Ciencia Política II y IV en la Universidad Católica Argentina. Director del Centro de Análisis Político (UCA).

de realidad”, es lo que se halla en la base de todas las experiencias exitosas de países que en las dos últimas décadas o menos han dado un significativo salto adelante en el concierto internacional. En la mayor parte de las naciones con un grado de desarrollo comparable o relativamente inferior a la Argentina en los ‘80, el debate público se ha centrado sobre los caminos más idóneos y exitosos para insertarse en el sistema global, no en la conveniencia misma de insertarse. Para chequear nuestro aserto vamos a comparar nuestro país con otros cuatro cuyo avance en los últimos lustros resulta indiscutido y se vincula directamente con la inteligencia con que han sabido consumir ese proceso de inserción. Ellos son España e Irlanda en Europa, México y Chile en nuestro continente. Los hemos escogido porque ninguno de ellos es un país anglosajón ni confuciano; todos tienen una base católica, contando, por ende, con un perfil étnico-cultural afín que los hace mucho más ricos para el parangón con nosotros que, por ejemplo, Nueva Zelanda o el sudeste asiático. Y bien, en el lapso de menos de una generación histórica estas cuatro sociedades han afrontado exitosamente el reto de su incorporación a la economía global y, dicho sea de paso, *han desmentido clamorosamente el estereotipo según el cual la globalización se limitaría a consagrar asimetrías de poder preexistentes*. Nos interesa particularmente subrayar este último aserto con cifras.

El “Panorama Económico Mundial” elaborado por el Fondo Monetario Internacional señala que este año el producto bruto mundial aumentará un 2,8 %. Ese crecimiento no es uniforme: Estados Unidos lo hará un 2,2 %, los países del “Grupo de los Siete” un 1,4 %, la Unión Europea un 0,9 %, el conjunto de los países en desarrollo un 4,2 % y China un 7,5 %. Mientras tanto, Japón tendrá una caída del 0,5 % y América Latina disminuirá su producto bruto en un 0,6 %, aunque esa reducción esté muy fuertemente influida por la caída del 16 % del producto bruto interno de la Argentina.

El mismo informe del FMI consigna que la expectativa de crecimiento del producto bruto mundial para el año 2003 es de un 3,7 %. También está prevista una distribución desigual: Estados Unidos crecerá un 2,6 %, los países del “Grupo de los Siete” un 2,3 %, la Unión Europea un 2,3 %, Japón un 1,1 %, el conjunto de los países en desarrollo un 5,2 %, China un 7,2 % y América Latina un 3 %.

Un dato interesante es que en el año 2002 ese incremento del 4,2 % del producto bruto de los países en desarrollo es un 50 % más elevado que el promedio de crecimiento de la economía mundial y triplica el crecimiento experimentado por los países del “Grupo de los Siete”. Esa tendencia se mantendrá durante el año próximo: el aumento del 5,2 % del producto bruto del conjunto de los países en desarrollo será aproximadamente un 40 % más elevado que el promedio de la economía mundial y más que duplicará el promedio del crecimiento de los países del “Grupo de los Siete”.

Estos indicadores corroboran la existencia de una tendencia estructural de largo plazo. En la década del 90, que marcó el punto de inflexión en el proceso de globalización de la economía, el producto bruto mundial creció a un ritmo del 3,5 % anual. En ese período, los países altamente desarrollados lo hicieron a un promedio anual del 2,4 %. Los países emergentes, en cambio, crecieron a un ritmo del 5,4 % anual, una cifra que más que duplica al ritmo de crecimiento de las naciones económicamente más adelantadas. (Agenda Estratégica, 30 setiembre 2002).

Y bien: sabemos –lo sabemos por el impacto sobre nuestra propia economía– la calidad de exportadores netos de capital que han asumido España y Chile. Conocemos también el ahora denominado “milagro celta”, y podemos enterarnos sin demasiado esfuerzo del formidable *boom* exportador de los mejicanos a partir del nacimiento del Nafta.

El hecho de que estos cuatro países hayan resuelto en principio positivamente los desafíos del continentalismo y del uni-

versalismo en ciernes, ha cambiado en su seno el foco de la discusión política. Obviamente no han desaparecido las tensiones internas ni los frutos del desarrollo se han distribuido de manera idealmente igualitaria. Va de suyo que siguen existiendo conflictos en torno a la distribución: *la globalización es un cambio de escala en los conflictos, no su utópica eliminación*. Pero lo que las fuerzas en presencia en la escena pública controvierten no es ya el camino recorrido, sino, en todo caso, las opciones futuras para seguir avanzando en la integración en la economía mundial con el menor riesgo posible para la cohesión social interna. Si miramos en España a populares y socialistas, en Irlanda al *Fianna Fail* y el *Fine Gael*, en México al PAN y el PRI, en Chile a la Concertación y la Coalición derechista, no encontraremos nostálgicos de un marco económico y tecnológico periclitado.

La comparación con la Argentina arroja un saldo preocupante. Las reformas de los 90 son vistas aquí por uno de los campos no ya como la plataforma para abordar una nueva agenda, que deberá corregir muchos de sus efectos secundarios negativos, sino como un camino errado *ab initio*. Un camino, pues, que conviene desandar. Este campo, abundantemente representado en la política, los medios y la intelectualidad, a través de sus planteos sobre la deuda externa y sobre el modelo de desarrollo impugna la globalización misma; o, al menos, se ilusiona con aceptarla “con beneficio de inventario”.

Todo induce a pensar que la Argentina ha dejado inconclusas algunas de las tareas históricas que se le plantearon una década atrás y esa frustración explica las características del debate. La superación de este anacronismo aparece como imperativa para todo el proceso político argentino, ya que su perduración podría afectar el rendimiento mismo de nuestra democracia. El argentino no puede ser nostálgico –la nostalgia es la utopía del pasado– ni utópico –la utopía es la nostalgia del futuro. Debe ser un realista abierto, lo que no implica

ningún chato pragmatismo, sino un profundo y apasionado conocimiento del presente hasta detectar las semillas que dentro de ese presente están ya operando y comenzando a prefigurar el futuro próximo.

Esta necesidad de nuestra dirigencia pública –no sólo de la política– resulta especialmente aguda para quienes se identifican con el justicialismo, como fuerza que –aunque fuere residualmente– ocupa aún la franja central de nuestro escenario político. En efecto, sólo si la dirigencia justicialista abreva en el notable sentido de la oportunidad histórica propio de su fundador, recuperará la capacidad de percibir las irrepetibles situaciones temporales y darles la respuesta que se espera de la conducción política. Que no serán literalmente las del '89 ni las del '73 ni las del '45. Si, en cambio, se desgarran en un debate sobre cómo debió haber sido lo que fue y ya es hoy parte constituyente de la realidad, el peronismo seguirá siendo objeto de la crisis y no sujeto de su superación.

Introducción a John Rawls

Por Joaquín Migliore*

John Rawls y la teoría política normativa

Siguendo una clasificación de raíces kantianas (distinción entre el ser y el deber ser), es usual hoy día, en el mundo de habla inglesa, dividir los estudios políticos en dos ramas netamente diferenciadas: la ciencia política empírica y la teoría normativa¹. Ha sido, justamente, una característica del

* Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

1. Daryl Glaser ha señalado que: “La teoría política normativa supone, en palabras de Isaiah Berlin: ‘El descubrimiento o la aplicación de principios morales a la esfera de las relaciones políticas’. Desde este riguroso punto de vista se considera una rama de la filosofía moral, dedicada a las cuestiones morales fundacionales o básicas que afectan a la vida política. Sin embargo, el término puede definirse de forma más amplia hasta alcanzar toda teorización política de carácter prescriptivo o recomendatorio (...). La existencia de un ámbito específico de actividad teórica exclusivamente dedicado a ‘lo que debe ser’ no está del todo aceptada en los círculos académicos. (...) A pesar de tales críticas, la teoría normativa sigue siendo una rama viva y saludable de los estudios políticos. De hecho, ha suscitado un renovado interés desde principios de los setenta, en parte gracias a la influencia de autores como John Rawls y Robert Nozick. Su resurrección se produce después de un largo período en el que las críticas del positivismo lógico en los años treinta y posteriormente las del conductismo produjeron una pérdida de su influencia”. GLASER, Daryl, *Teoría Normativa*, en: MARSH D., STOKER G., *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997, págs. 33/34. La distinción entre ambas ramas es sin embargo tan acentuada que normalmente, al menos en los EE.UU., los autores dedicados a la filosofía política normativa pertenecen al departamento de Philosophy, mientras que los que se dedican a la política empírica dependen del departamento de *Government, Political Science o Politics*.

pensamiento de las últimas décadas poner de relieve la importancia del problema valorativo, rechazando las pretensiones de la filosofía positivista que quiso, llanamente, suprimirlo. Sin pretender cuestionar esta clasificación en uso, ni detenernos en el problema de las relaciones entre filosofía política y ética, señalamos solamente que los temas abordados por la así llamada teoría normativa se acercan, en muchos aspectos, a los tratados por la ética política tradicional.

Prácticamente todos los autores concuerdan en que los escritos de John Rawls, y en especial la publicación en 1971 de *A theory of justice*, representaron un hito en esta revalorización de la teoría política normativa². Ellos significaron una importante novedad, particularmente frente al fuerte predominio del “paradigma” positivista que, pese a las objeciones realizadas por autores de ascendencia marxista³, dominara la ciencia política en los Estados Unidos casi sin discusión hasta dicha fecha, primero en su versión pragmatista y luego también bajo la influencia de Popper. Con Rawls, en cambio, reaparecen muchos de los temas clásicos de la filosofía política: la interrogación sobre el origen del poder estatal, el problema de la justicia o injusticia de las leyes positivas, la pregunta sobre el fundamento de la obligación de obedecerlas y el derecho de resistencia a la opresión, sobre el papel de la justicia distributiva o los límites al principio de mayorías. Se vuelve a poner en cuestión, en otras palabras, el problema de la

2. “Por lo general se acepta que el reciente renacimiento de la filosofía política normativa se inició con la publicación de la *Teoría de la justicia* de John Rawls en 1971, y que su teoría constituiría un lugar natural desde donde comenzar a examinar las concepciones de la justicia actuales. Esta teoría domina los debates contemporáneos, no porque sea aceptada por todos, sino porque las concepciones alternativas a menudo se presentan como reacciones a dicha teoría”. KYMLICKA, Will, *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995, pág. 21.

3. Pensemos por ejemplo en los representantes de la teoría crítica cuyos cuestionamientos, debido tal vez a su condición de emigrantes europeos, no llegaron a arraigar en el interior del pensamiento de los Estados Unidos.

justicia. Nos situamos con ello en las antípodas de la pretensión positivista de conseguir una ciencia política avalorativa, o de considerar a la justicia como un mero ideal irracional.

A theory of justice no sólo revolucionó el mundo de la filosofía política en los Estados Unidos sino que a nuestro entender es, además, la obra fundamental de Rawls. Fruto de varios años de preparación se convertiría, después de su publicación, en objeto de numerosos debates. Sus escritos posteriores han nacido, en gran medida, del intento de responder a las objeciones que le fueran realizadas. Merecen destacarse, en especial, una serie de conferencias dictadas durante los años ochenta que, reelaboradas, fueron publicadas en 1993 con el título de *Political Liberalism*⁴. Sin embargo, dado que estos trabajos, pese a las importantes diferencias existentes, son substancialmente una ampliación y corrección de *A theory of justice*, en ella centraremos el eje de nuestra exposición⁵.

4. Entre las más importantes, cabe citar las siguientes: RAWLS, J., “Kantian Constructivism in Moral Theory”, *Journal of Philosophy*, 77-1980, págs. 515/572; “Justice as Fairness: Political Not Metaphysical”, *Philosophy and Public Affairs*, 14-1985, págs. 223/251; “The Idea of an Overlapping Consensus”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 7-1987, págs. 1/25; “The Priority of Right and Ideas of the Good”, *Philosophy and Public Affairs*, 17-1987, págs. 251/276.

5. Rawls mismo aclara, en la Introducción a *Liberalismo Político*, el sentido de esta continuidad: “Ciertamente, podría parecer que el objetivo y el contenido de estas conferencias representan un cambio importante en cuanto a los de mi *Teoría de la justicia*. Y, en verdad, como ya he indicado, sí hay importantes diferencias. Pero para entender la índole y el alcance de éstas, debemos considerar que surgen del intento de resolver un serio problema inherente a la justicia como imparcialidad; a saber, el que surge del hecho de que la explicación de la estabilidad en la Tercera Parte de la *Teoría de la justicia* no es congruente con el panorama global (...). *En todo lo demás, estas conferencias siguen la misma estructura y el mismo contenido de mi Teoría de la justicia, los cuales siguen siendo, sustancialmente, los mismos.*” RAWLS, John, *Liberalismo político*, México, F.C.E., 1996. (La cursiva es nuestra). El criterio de utilizar *A theory of justice* como base para la exposición del pensamiento de Rawls es compartido, entre otros por Jacques Bidet. Cfr. BIDET, Jacques, *John Rawls y la teoría de la justicia*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2000.

Formulada en un lenguaje sumamente abstracto, muchas veces por ello de difícil lectura, prescindiendo casi por completo de ejemplificaciones, a diferencia de lo que es usual en el pensamiento anglosajón, la obra tiene un carácter fuertemente sistemático. Gran parte del mérito de Rawls reside, justamente, en su manera casi escolástica de abordar múltiples cuestiones sin perder de vista los núcleos que les dan unidad, centrando de este modo la discusión no en la casuística sino en los principios de los que la resolución de los casos particulares depende. Resulta por ello fundamental, para comprender su propuesta normativa, comenzar por entender su *estructura*.

A theory of justice se encuentra dividida en tres grandes partes. La primera, titulada *Teoría*, expone algunas de las ideas centrales de la propuesta política de Rawls y de su metodología justificativa, a saber, las nociones de posición original, los principios de justicia y el concepto de justicia como imparcialidad. La segunda, *Instituciones*, desarrolla las respuestas concretas a la pregunta sobre cómo debería organizarse una sociedad justa. La tercera, *Fines*, la más interesante desde una perspectiva filosófica, aborda los presupuestos éticos conceptuales de su teoría política, relacionando los conceptos de bien y de justicia.

Ahora bien, aun cuando el propio Rawls expone su metodología justificativa en la primera parte de la obra, y deja para la segunda etapa lo que hemos denominado “las respuestas concretas” a la pregunta sobre la estructura de una sociedad justa, a los fines de lograr una mayor claridad en la exposición hemos de invertir el orden original y comenzar el análisis por la segunda parte⁶. La comprensión de su tesis justificativa, en efecto, requie-

6. Pocos años después de publicada *A theory of justice*, Ronald Dworkin señalaba que, a fin de poder resumir sus tesis centrales, resultaba conveniente “distinguir dos aspectos centrales del libro: el método que Rawls sugiere y emplea, y las conclusiones a las que llega”, MAGEE, Bryan, *Los hombres detrás de las ideas*, cap. XIII, “Filosofía y política: Diálogo con Ronald Dworkin”, México, F.C.E., 1982, pág. 259.

re conocer, aunque sea someramente, los elementos básicos de la propuesta política que pretende fundamentar y, antes, qué problemas concretos, reales, empíricos, se dirige a solucionar. Recién una vez desarrolladas aquellas propuestas, entonces, se abordará la justificación teórica de las mismas para luego, sí, retomar la secuencia propia de la obra y considerar sus cimientos conceptuales éticos.

La estructura básica de una sociedad justa

El papel de la justicia

¿Qué es la justicia? se pregunta Rawls al comienzo de *A theory of justice*. “La primera virtud de las instituciones sociales”⁷, contesta, “el rasgo fundamental de una asociación humana bien ordenada”⁸, que hace posible la existencia de la sociedad como una colaboración permanente entre los hombres. Comprender su papel supone, en primer lugar, comprender la manera en que tiene lugar la convivencia humana. Toda sociedad puede ser considerada, sostiene, como un sistema de cooperación. Entre sus miembros existe, por una parte, una identidad de intereses, ya que “la cooperación social hace posible para todos una vida mejor que la que pudiera tener cada uno si viviera únicamente de sus propios esfuerzos”⁹. Pero, por otra parte, en toda sociedad existen conflictos, “puesto que las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración”¹⁰. El problema de la justicia radica, justamente, en llegar a establecer aquellos principios que harán posible la colaboración.

7. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, F.C.E., 1993, pág. 19.

8. *Ibid.*, pág. 21.

9. *Ibid.*, pág. 20.

10. *Ibid.*, pág. 20.

Asumamos, para fijar algunas ideas, que una sociedad es una asociación, más o menos autosuficiente, de personas que reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias en sus relaciones, y que en su mayoría actúan de acuerdo con ellas. (...) Estas reglas especifican un sistema de cooperación diseñado para promover el bien de aquellos que toman parte en él. (...) Hay una identidad de intereses. (...) Hay un conflicto de intereses. (...) Se requiere entonces un conjunto de principios para escoger entre los diferentes arreglos sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas. Estos principios son los principios de la justicia social¹¹.

Así, aunque la sociedad sea una empresa cooperativa para beneficio mutuo, tal y como lo hice notar en un principio, está igualmente caracterizada tanto por un conflicto de intereses, como por una identidad de los mismos. Existe una identidad de intereses dado que la cooperación social hace posibles para todos una vida mejor que la que cada uno podría tener si tuviera que tratar de vivir únicamente gracias a sus propios esfuerzos. Existe un conflicto de intereses dado que los hombres no son indiferentes a la manera como habrán de distribuirse los mayores beneficios mediante su colaboración, ya que con objeto de promover sus propios fines, cada uno preferiría una porción mayor que una menor¹².

La justicia como equidad pretende, entonces, establecer las pautas de distribución, haciendo posible, de esta manera, la colaboración de la que nace la sociedad ya que “entre individuos con objetivos y propósitos diferentes, una concepción compartida de la justicia establece los vínculos de la amistad cívica”¹³.

11. *Ibid.*, pág. 20.

12. *Ibid.*, pág. 152.

13. *Ibid.*, pág. 27.

Las circunstancias de la justicia

La pregunta por la justicia se hace necesaria, además, por la concurrencia de determinadas *circunstancias* que son las que hacen a la cooperación humana tanto *posible* como *necesaria*. “Estas condiciones –nos dice– pueden dividirse en *dos clases*. Primera, las circunstancias *objetivas* que hacen posible y necesaria la cooperación humana. Así, muchos individuos coexisten juntos, simultáneamente, en un determinado territorio geográfico. Estos individuos son, en términos generales, semejantes en sus capacidades físicas y mentales (...). Son vulnerables a los ataques y están sujetos a la posibilidad de ver bloqueados sus planes por la fuerza conjunta de los otros. Finalmente, existe la condición de escasez moderada que cubre una amplia gama de situaciones”¹⁴.

Paralelamente a las circunstancias objetivas, existen circunstancias subjetivas: “Las circunstancias *subjetivas* son los aspectos relevantes de los sujetos de la cooperación, esto es, de las personas que trabajan juntas. Así, pues, aunque las partes tienen, en términos generales, necesidades e intereses semejantes, (...) tienen, no obstante, también sus propios planes de vida. (...) [L]os individuos tienen no solamente planes de vida diferentes, sino que existe una diversidad de creencias filosóficas y religiosas y de doctrinas políticas y sociales”¹⁵. Finalmente, agrega: “supondré que las partes en la posición original son mutuamente desinteresadas: no están dispuestas a sacrificar sus intereses en pro de los demás”¹⁶.

Y completa su análisis con la siguiente síntesis:

En aras de la simplicidad subrayo a menudo la condición de la *escasez moderada* (entre las circunstancias objetivas) y la

14. *Ibid.*, pág. 152.

15. *Ibid.*, pág. 153.

16. *Ibid.*, pág. 154.

del *conflicto de intereses* (entre las subjetivas). Así, puede decirse brevemente que las circunstancias de la justicia se dan siempre que, en condiciones de escasez moderada, las personas presenten demandas conflictivas ante la división de las ventajitas sociales. Si estas circunstancias no existieran, no habría ninguna ocasión para que se diera la virtud de la justicia¹⁷.

Atento que es el mismo Rawls quien aclara que en este punto sigue en gran parte a Hume¹⁸, convendrá repasar los textos del gran escocés, porque arrojan a nuestro entender mucha luz sobre los párrafos anteriores.

[L]a justicia nace de las convenciones humanas y que éstas se proponen remediar algunos inconvenientes que proceden de la concurrencia de ciertas *propiedades del espíritu humano* y de la *situación de los objetos externos*. Las propiedades del espíritu son el egoísmo y la generosidad limitada, y la situación de los objetos externos es su *fácil cambio y la escasez en comparación con las exigencias del hombre*. (...) [L]os poetas (...) vieron claramente que si todo hombre experimentase cariño por los otros y si la naturaleza satisficiera abundantemente nuestras exigencias y necesidades no hubiera podido existir la lucha de intereses que supone la justicia y no hubiera habido ocasión para las distinciones y límites de la propiedad y posesión que en el presente son usuales entre el género humano. Si aumentase en un grado suficiente la benevolencia de los hombres o la liberalidad de la naturaleza la justicia se haría inútil...

No hubiéramos tenido que recurrir a las ficciones de los poetas para aprender esto, sino que, aparte de lo razonable del asunto,

17. *Ibid.*, pág. 155.

18. “A esta constelación de condiciones las denominaré las circunstancias de la justicia. La explicación que de ellas hace Hume es particularmente lúcida y el resumen anterior no añade nada esencial a los análisis más completos hechos por él”, *ibid.*, pág. 153. A su vez, en la nota al pie de la página 152 señala: “Mi texto sigue, en gran parte al de Hume en *A Treatise of Human Nature*, lib.III, pt.II, sec.II y en *An Enquiry Concerning the Principles of Morals*, sec.III, pt.I”.

podríamos descubrir la misma verdad por la experiencia y observación común. Es fácil de notar que una afección cordial hace todas las cosas comunes entre amigos y que las gentes casadas, especialmente, pierden su propiedad y no conocen el mío y tuyo, que son tan necesarios y causan tanta perturbación en la sociedad humana. El mismo efecto surge de una alteración en las circunstancias del género humano; cuando existe una cantidad tal de alguna cosa que satisfaga todos los deseos del hombre se pierde la distinción de propiedad enteramente y todo queda siendo común. Es esto lo que podemos observar con respecto al aire y al agua (...).

Es, pues, una proposición que me parece puede ser considerada como cierta que *sólo por el egoísmo y limitada generosidad de los hombres, justamente con los escasos medios que la naturaleza nos proporciona para nuestras necesidades, se produce la justicia*¹⁹.

Resulta claro el paralelismo entre los textos. Las circunstancias que hacen necesaria a la justicia son: *escasez de bienes* por una parte (y por ello es necesario un acuerdo para su distribución), y *egoísmo* o personas “mutuamente desinteresadas” por el otro. A lo que Rawls agrega la “*diversidad de creencias filosóficas y religiosas y de doctrinas políticas y sociales*”. La justicia nace, entonces, como un acuerdo que permite garantizar la colaboración entre hombres que se asocian buscando cada cual su propio provecho, acuerdo que versa sobre cómo habrán de distribuirse los beneficios que resultan de dicha colaboración.

Rawls como “liberal”

Ahora bien, tanto los principios de justicia propuestos por Rawls a los efectos de poder coordinar eficazmente una socie-

19. HUME, David, *Tratado de la naturaleza humana*, Libro III, sección segunda, México, Porrúa, 1977, págs. 318/319. (La cursiva es nuestra).

dad signada por las circunstancias objetivas y subjetivas anteriormente descritas, cuanto las instituciones o “respuestas” que esos principios generan en su aplicación son (prescindiendo, por el momento, del significado más específico que dicho término adquiere en su obra y que después analizaremos), en lo esencial *liberales*. Es “liberal”, en el sentido que se da usualmente a dicho término en los Estados Unidos: una postura política que a la vez que subraya la defensa de los así llamados “derechos civiles”, solicita una participación activa del gobierno en cuestiones económicas, reconociéndole un papel importante en la regulación del mercado y la redistribución de la renta, a fin de crear las condiciones que garanticen una mayor justicia social.

Esta postura es una resultante del debate ideológico que en el siglo XIX se dio en torno al liberalismo, considerado éste tanto en sus aspectos políticos como económicos. Por lo que al liberalismo político respecta, cabe recordar que dicho movimiento se originó en la Inglaterra del siglo XVII, en el contexto de las guerras de religión, caracterizándose por su pretensión de limitar los poderes del gobernante y por su defensa de las libertades de conciencia, pensamiento y expresión. Buscó este movimiento la libertad en el sentido en que la entendió Stuart Mill en su famoso *On liberty*:

El objeto de este ensayo no es el libre arbitrio, sino la libertad social o civil, es decir, la naturaleza y los límites del poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo (...).

El objeto de este ensayo es el de proclamar un principio sencillísimo destinado a regir de modo absoluto la conducta de la sociedad para con el individuo (...). He aquí este principio: lo único que puede autorizar a los hombres individual o colectivamente para turbar la libertad de acción de alguno de sus semejantes, es la protección de sí mismo. La única razón legítima que puede tener una comunidad para proceder contra uno de

INTRODUCCIÓN A JOHN RAWLS

sus miembros es la de impedir que perjudique a los demás. No es razón bastante la del bien físico o moral de este individuo”²⁰.

Ahora bien, la defensa de las libertades personales, realizada en los albores del liberalismo, tuvo en mira limitar los poderes de la monarquía, sin cuestionar su legitimidad como forma de gobierno. El problema habrá de adquirir nuevos matices con el advenimiento de la democracia. Y si bien a lo largo del siglo XIX el liberalismo aceptó la libertad política (o de participación), y las reglas del juego democrático, el problema de la “tiranía de las mayorías”, la necesidad de proteger los derechos del individuo frente a las pretensiones de la comunidad, se convirtió en una constante en los autores pertenecientes a esta corriente de pensamiento. Consciente de una tradición que incluye a autores como Stuart Mill o Benjamin Constant en el siglo pasado, y Guido de Ruggiero o Isaiah Berlin en éste, Rawls, en consonancia con los principios del liberalismo político, se inclinará, claramente, por otorgarle la primacía a la “libertad de los modernos” por sobre la libertad de participación.

Aunque ambas clases de libertad están hondamente enraizadas en las aspiraciones humanas, la libertad de pensamiento y de conciencia, las libertades personales y las civiles no deben ser sacrificadas en aras de la libertad política, de la libertad a participar igualmente en los asuntos políticos. Esta es, claramente, una cuestión de filosofía política sustantiva, y su solución requiere una teoría de lo correcto y de lo justo²¹.

Uno de los dogmas del liberalismo clásico es que *las libertades políticas tienen menos valor intrínseco que la libertad de conciencia y la libertad de la persona*. Si tuviésemos que elegir entre las liberta-

20. STUART MILL, John, *De la libertad*, Madrid, Tecnos, 1965, págs. 41 y 48.

21. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 234.

des políticas y las demás, sería preferible, sin duda, el gobierno de un buen soberano que reconociese estas últimas y que mantuviese las reglas de la ley. Desde este punto de vista el mérito principal del principio de participación es el de asegurar que el gobierno respete los derechos y el bienestar de los gobernados²².

Ambas libertades no deben, sin embargo, ser consideradas como contradictorias. Puede, idealmente, pensarse que, bajo condiciones favorables, resulta posible asegurar suficientemente la participación al mismo tiempo que se garantiza el ejercicio de las otras libertades²³. Puede comprenderse, de todos modos, por qué, en nuestros días, el pensamiento de los autores llamados comunitaristas, crítico del liberalismo individualista, haya podido ser tildado de “mayoritarismo”²⁴ y que este problema, el de “la naturaleza y los límites del poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo”²⁵, constituya uno de los puntos esenciales de discordia entre la doctrina de estos autores y la filosofía de Rawls.

En segundo lugar, nos encontramos con el liberalismo económico. Nacido de la obra de Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, este liberalismo se presenta, en primer lugar, como una doctrina sobre los límites que ha de tener la intervención estatal en el terreno de la economía, sosteniendo, además, que el respeto del libre actuar de los agentes individuales resulta el medio más eficaz de generar riqueza. Ha sido amplísimo el debate acerca de la relación que debería existir entre ambos tipos de liberalismo. Defensor de las libertades civiles, Rawls puede ser considerado, en cambio, como un crítico del liberalismo económico, ya que no sólo señala la necesidad de la parti-

22. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 264. (La cursiva es nuestra).

23. Cfr. *Ibid.*, pág. 265.

24. “Comunitarianism is another name for majoritarianism”. Michael J. SANDEL, *Liberalism and the Limits of Justice*, 2nd ed., 1997, Cambridge, p. X.

25. STUART MILL, John, *Sobre la libertad*, *ob. cit.*, pág. 41.

cipación del Estado en la redistribución de las riquezas, sino que incluso (y pese a reconocerle ventajas al sistema de mercado), llega a considerar al socialismo, al menos en *A theory of justice*, como compatible con su sistema.

En primer lugar *mantengo que la estructura básica está regulada por una constitución justa que asegura las libertades de una ciudadanía igual (...). La libertad de conciencia y la libertad de pensamiento se dan por supuestas, y se mantiene el justo valor de la libertad política. (...) Creo, también, que hay una justa igualdad de oportunidades* (no sólo una igualdad formal). Esto significa que, además de ofrecer iguales oportunidades de enseñanza y cultura, a personas similarmente capacitadas, bien subvencionando escuelas privadas o estableciendo un sistema de escuelas públicas, también, refuerza y subraya la igualdad de oportunidades en las actividades económicas y en la libre elección de ocupación. Esto se logra programando la conducta de las empresas y las asociaciones privadas y previniendo el establecimiento de restricciones monopolísticas y barreras a las posiciones más deseadas. Finalmente, el gobierno garantiza un mínimo social, bien por asignaciones familiares y subsidios especiales, por enfermedad o desempleo, o, más sistemáticamente, por medios tales como un impuesto negativo sobre la renta²⁶.

Y agrega, refiriéndose a los mecanismos de distribución: “Un sistema competitivo de precios no toma en consideración las necesidades, y, por tanto, no puede ser el único mecanismo de distribución”²⁷. Existe por ello, añade más adelante, “una fuerte objeción a la determinación competitiva de la renta total, ya que ésta ignora las demandas de necesidad y de un apropiado nivel de vida. (...) Ya que el mercado no está capacitado para responder a las demandas de necesidades, éstas deben de resolverse mediante un proceso diferente”²⁸. Es éste el punto central de conflicto entre el

26. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 313. (La cursiva es nuestra).

27. Ibid., pág. 314.

28. Ibid., pág. 315.

pensamiento de Rawls y el de los libertarios que, como Nozick en su *Anarquía, Estado y Utopía*, reaccionaron contra esta pretensión de legitimar la intervención del Estado en materia económica.

Los dos principios de la justicia

Rawls reúne estas nociones: la aceptación del liberalismo político y la crítica al liberalismo económico en nombre de una mayor justicia distributiva, en dos “principios de justicia”; principios que hacen posible, en caso de ser respetados, la existencia de una “sociedad bien ordenada”, capaz de garantizar la estabilidad de la colaboración entre personas. El primer principio, o principio de la igual libertad, establece que “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás”²⁹. El segundo principio, o principio de la diferencia, determina que “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos”³⁰.

Puede considerarse, de este modo, que la estructura básica de la sociedad consta de “dos partes más o menos distintas, aplicándose el primer principio a una y el segundo a la otra”³¹.

29. Ibid., pág. 82. La formulación de estos principios presentará variaciones en sus obras posteriores. Así, por ejemplo, en *Liberalismo político* Rawls prefiere referirse a un sistema adecuado de derechos y libertades. Cfr. *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 271 y sigs.

30. Ibid., pág. 82. También la formulación de este principio variará en *Liberalismo político*. El llamado “principio de diferencia”, afirma Rawls en esta obra, “prescribe que las desigualdades sociales y económicas inherentes a los cargos y puestos tendrán que ajustarse de manera que, cualquiera que sea el grado de tales desigualdades, sea grande o pequeño, habrán de redundar en el mayor beneficio de los integrantes menos privilegiados de la sociedad”. Cfr. *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 32.

31. Ibid., pág. 82.

Por ello, señala Rawls, “distinguímos entre los aspectos del sistema social que definen y aseguran las libertades básicas iguales y los aspectos que especifican y establecen desigualdades económicas y sociales”³². Habrán de ser iguales, conforme al primer principio, la libertad política (el derecho a votar y a desempeñar puestos públicos), la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad personal que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios³³.

El segundo principio se aplica, en cambio, a la distribución del ingreso y la riqueza y al diseño de organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad. Ambos principios, a su vez, agrega Rawls, “habrán de ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primer principio sobre el segundo”. Y agrega: “[e]sta ordenación significa que las violaciones a las libertades básicas iguales protegidas por el primer principio no pueden ser justificadas ni compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas”³⁴. Una sociedad podrá ser considerada justa, pues, si sus instituciones básicas han sido plasmadas conforme a estos dos principios.

Instituciones que satisfacen los principios de justicia

Los problemas fundamentales

En el proceso destinado a diseñar un ordenamiento político que respete los principios de la justicia, un ciudadano tiene que

32. Ibid., pág. 82.

33. Ibid., pág. 83.

34. Ibid.

resolver, dice Rawls, fundamentalmente tres tipos de problemas: 1) tiene que juzgar la justicia de la legislación y de las políticas sociales; 2) como lo más probable es que las opiniones de los ciudadanos no siempre coincidan en estos puntos, es preciso establecer un mecanismo que permita tomar decisiones en caso de haber puntos de vista no coincidentes (por ejemplo, la regla de mayorías); y 3) dado que las normas que así se adopten no necesariamente habrán de ser justas (no existe un esquema de procedimiento que garantice que las normas sean en todos los casos justas), es preciso determinar el fundamento y los límites de la obligación política, estableciéndose en qué caso podrán rechazarse por considerarlas como no obligatorias. Dicho en otras palabras, una comunidad debería, en primer lugar, acordar una Constitución; sancionar, una vez establecida la misma, normas concretas de gobierno que respeten los principios de justicia y establecer, por último, qué puede hacer un ciudadano con las normas en caso de que las considere injustas.

El primer paso en la plasmación de instituciones justas (esto es, instituciones que acojan los dos principios de justicia), es, entonces, la sanción de una Constitución que incorpore un procedimiento adecuado para superar las desaveniencias en la resolución de los asuntos políticos cotidianos. Dado que con frecuencia las opiniones de los ciudadanos no coinciden al momento de legislar sobre problemas concretos, resulta indispensable establecer un conjunto de reglas de procedimiento que establezcan el modo en que las decisiones habrán de ser tomadas. La determinación de estas reglas corresponde, precisamente, a la etapa constituyente del Estado. A esta etapa compete, asimismo, el reconocimiento de las libertades básicas contenidas en el primer principio de justicia. Al tratamiento de esta cuestión dedica Rawls el capítulo primero de la segunda parte (cuarto de la obra).

El primer problema es diseñar un procedimiento justo. Para hacerlo las libertades de una ciudadanía igual tienen que ser incorporadas y protegidas por la constitución. Estas libertades incluyen la libertad de conciencia y de pensamiento, la liber-

tad personal y la igualdad en los derechos políticos El sistema político, que supongo sería alguna forma de democracia constitucional, no sería un procedimiento justo de no incorporar estas libertades³⁵.

Una vez que las partes han adoptado los principios de justicia en la posición original, procederán a efectuar un congreso constituyente. Habrán de decidir allí acerca de la justicia de las formas políticas y escoger una constitución (...). Es en esta etapa cuando deberán ponderar la justicia de los procedimientos que resolverán las controversias políticas³⁶.

Establecidas las libertades fundamentales y adoptado el mecanismo que habrá de ser utilizado para resolver entre opiniones contrarias sobre cuestiones infraconstitucionales, pasamos al segundo momento, el de la legislación concreta. El capítulo II de la segunda parte (quinto de la obra) se ocupa de la justicia de la legislación y las políticas sociales. Mientras que el primer principio de justicia intervenía sobre todo en la etapa constituyente, “el segundo principio interviene en la etapa legislativa. Prescribe, que las políticas sociales y económicas tengan como objetivo la maximización de las expectativas a largo plazo de los menos aventajados, bajo condiciones de una igualdad equitativa de oportunidades, en la cual se mantengan las mismas libertades para todos”³⁷. De este modo quedan determinadas las dos partes de la estructura social anteriormente mencionadas³⁸.

35. *Ibid.*, pág. 230.

36. *Ibid.*, pág. 229.

37. *Ibid.*, pág. 231.

38. En cuanto al significado de este orden de prelación, en relación al liberalismo de Rawls, resulta sugestivo el comentario de Jacques BIDEZ: “La teoría pura elabora el concepto de la sociedad justa de acuerdo con un orden de introducción de determinaciones que va, en un sentido casi hegeliano, de lo abstracto a lo concreto: de las determinaciones más generales, como las de una constitución, a las más específicas, como las de una legislación. Esta teoría se orienta para tratar, primero, la cuestión constitucional, de las libertades. Cuando aborda la cuestión socioeconómica, el principio de la diferencia, opera en

La última pregunta por resolver es qué hacer en el caso de que, establecida una Constitución, se hayan dictado, conforme a la misma, normas particulares que, aparentemente, vulneran los principios de justicia. El último capítulo de la segunda parte, “*El deber y la obligación*”, se ocupa de este problema, analizando los fundamentos y los límites de la obligación política. Tenemos de este modo delineados los contenidos de los tres capítulos que conforman la segunda parte: 1) capítulo IV: “La igualdad de la libertad”, 2) capítulo V: “Porciones distributivas”, y 3) capítulo VI: “El deber y la obligación”.

La igual libertad

1. La libertad civil y de conciencia

El primero de los capítulos de la segunda parte, *Instituciones*, está destinado, pues, a plasmar la estructura básica de un orden constitucional justo. Dicho orden busca, por una parte, proteger las libertades fundamentales, y establecer, por otra, un procedimiento para la toma de decisiones políticas cotidianas. El primer principio de justicia (*cada persona ha de tener un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas compati-*

un contexto que está ya determinado por el primer principio (y por el de igualdad de oportunidades)”. Ahora bien, agrega: “En la sociedad bien ordenada, si lo está realmente, los dos principios son igualmente ‘factibles’, (...). En la teoría no ideal, por el contrario, la referencia a las nociones de urgencia y de factibilidad conducen a optar por la instauración de las libertades antes que por la erradicación, prevista por el segundo principio, de las desigualdades socioeconómicas ilegítimas, (...). En otras palabras, la idea de la no negociabilidad de las libertades oculta subrepticamente otra: la idea de que se podría negociar la igualdad a costa de las libertades. Este enfoque de la cuestión sugiere que se podrían anteponer las libertades, y dejar ‘en espera’ las cuestiones de justicia económica” (el subrayado es nuestro). BIDEI, Jacques, *John Rawls y la teoría de la justicia*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2000, págs. 28/29.

ble con un sistema similar de libertad para todos), que es el que fundamentalmente ha de ser tenido en cuenta en esta etapa, se desdobra, de este modo, en dos libertades básicas: la libertad de conciencia, por un lado, y la libertad política o libertad de igual participación por otro.

En cuanto a la primera de las libertades, la igual libertad de conciencia, Rawls la entiende en consonancia con la tradición liberal, en sentido negativo³⁹, como ausencia de coacción (provenga ésta del Estado o de otros particulares), que pueda limitar la libre espontaneidad de la persona que actúa. Estamos ante lo que Constant denominó la “libertad de los modernos”, la libertad de la que Mill se ocupara en su famoso *On liberty*.

Las personas se encuentran en libertad de hacer algo cuando están libres de ciertas restricciones para hacerlo o no hacerlo y cuando su hacerlo o no, está protegido frente a las interferencias de otras personas. Si, por ejemplo, consideramos la libertad de conciencia definida por el derecho, entonces los individuos tienen esta libertad básica cuando están en libertad de promover sus intereses morales, filosóficos o religiosos, sin que existan restricciones legales que les exijan participar o no, en cualquier forma de prácticas religiosas o de otro tipo, y cuando los demás tienen un deber jurídico de no interferir⁴⁰.

Cada persona debería tener garantizado, de esta manera, el derecho de buscar libremente su propio proyecto de vida, reconociendo a su vez esta misma prerrogativa en los demás. El modelo de esta libertad deberíamos buscarlo en la libertad religiosa, libertad que al extenderse a otras esferas, se convierte en uno de los principios básicos de un sistema político justo: “la idea intuitiva es la de generalizar el principio de *tolerancia re-*

39. Cfr. BERLIN, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Universidad, 1998, pág. 215 y sigs.

40. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 235.

ligiosa hacia una forma social, llegando así a una libertad equitativa en las instituciones públicas”⁴¹.

Y agrega:

[E]stos argumentos conducen a la elección de un régimen que garantice la libertad moral, de pensamiento y de creencia y práctica religiosa. Aunque éstas puedan estar reguladas, como siempre, por el interés estatal en el orden y la seguridad públicos. El estado no puede favorecer ninguna religión en particular, ni se pueden establecer castigos o pérdidas de derechos para quien se afilie o no a una determinada religión.

Se rechaza la noción de un Estado confesional (...).

El Estado no se ocupa de doctrinas filosóficas y religiosas, (...). Por tanto, se rechaza también la noción del Estado laico omnícompetente, ya que de los principios de la justicia se deriva que el gobierno no tiene ni el derecho ni el deber de hacer, en materia de moral y religión, lo que él o una mayoría (o quien quiera) desee hacer. Su deber se limita a garantizar las condiciones de igualdad de la libertad religiosa y moral⁴².

La libertad igual supone, pues, que nadie tiene el derecho de imponer a otro su propio proyecto de vida.

Una persona puede ciertamente pensar que los demás deben reconocer las mismas creencias y los mismos primeros principios que ella, y que el no hacerlo los coloca en un grave error y los hace perder su salvación. Pero la comprensión de las obligaciones religiosas y de los primeros principios filosóficos y morales muestra que no podemos esperar que los demás acepten una libertad inferior. Mucho menos podemos pedirles que nos reconozcan como los intérpretes correctos de sus deberes religiosos o de sus obligaciones morales⁴³.

41. *Ibid.*, pág. 238 nota. Leemos en el mismo sentido en la pág. 245: “La justicia como imparcialidad... proporciona vigorosos argumentos a favor de una igual libertad de conciencia. Supondré que estos argumentos pueden ser generalizados apropiadamente para apoyar el principio de la igualdad de la libertad”.

42. *Ibid.*, págs. 245/246.

43. *Ibid.*, pág. 241.

Sobre la base de estos principios, concluye Rawls, “resultan erróneos muchos fundamentos de intolerancia aceptados en épocas pasadas. Santo Tomás de Aquino, por ejemplo, justificó la pena de muerte para los herejes basándose en que era mucho más grave corromper la fe, que es la vida del alma, que falsificar monedas que mantienen la vida”⁴⁴.

La defensa de la libertad de conciencia intentada por Rawls se distingue, sin embargo, de la usualmente realizada en la tradición filosófica de los Estados Unidos debido a su rechazo del utilitarismo. “Mi propósito –señala ya en las primeras páginas de *A Theory of justice*– es el de elaborar una teoría de la justicia que represente una alternativa al pensamiento utilitarista en general y, por tanto, a todas sus diferentes versiones”⁴⁵. Dicha tradición, afirma, no resulta confiable debido a que el principio de utilidad (la mejor acción es aquella que procura la mayor felicidad al mayor número y la peor acción la que, del mismo modo, otorga miseria)⁴⁶, no parece garantizar de manera suficiente la vigencia de las libertades individuales frente a los requerimientos del bienestar general.

La característica más sorprendente de la visión utilitarista de la justicia es que no importa, excepto de manera indirecta, cómo se distribuya esta suma de satisfacciones entre los individuos (...). La distribución correcta en cada caso es la que produce la máxima satisfacción. (...) Así pues, no hay en principio razón por la cual las mayores ganancias de alguno de han de compensar las menores pérdidas de otros o, lo que es más importante, por la que la violación de la libertad de unos pocos no pudiera ser considerada correcta por un mayor bien compartido por muchos⁴⁷.

44. *Ibid.*, pág. 249.

45. *Ibid.*, pág. 40.

46. *Ibid.*, pág. 40 nota 9.

47. *Ibid.*, pág. 44. Creo que conviene traducir la idea de right, que Rawls contrapone a good (“*The two main concepts of ethics are those of the right and the good*”, *A theory of justice*, Oxford, Oxford University Press, 1980, pág. 24), por lo justo, y no por lo correcto, como lo hace la traducción de María Dolores Gonzalez.

Ahora bien, agrega:

Ha parecido acertado a muchos filósofos, y parece también cosa de sentido común, el hecho de que distingamos, como una cuestión de principios, entre las pretensiones en pro de la libertad y de lo justo (*right*), por un lado, y lo deseable del aumento del beneficio social en su conjunto, por otro; y que demos cierta prioridad, si no un valor absoluto, a lo primero. Se supone que cada miembro de la sociedad tiene una inviolabilidad fundada en la justicia o, como dicen algunos, en un derecho natural, el cual no puede ser anulado ni siquiera por el bienestar de cada uno de los demás. La justicia niega que la pérdida de libertad para algunos se convierta en correcta por el hecho de que un bien mayor sea así compartido por otros⁴⁸.

Rawls opone, de este modo, al utilitarismo, considerado como teoría teleológica, una doctrina deontológica de la justicia. Y apela, como después veremos, a fin de sostener la existencia de deberes y prohibiciones categóricos, esto es, independientes de la consideraciones de utilidad que de ellos puedan derivarse, a la filosofía de Kant y su noción de autonomía⁴⁹.

2. La libertad política y las limitaciones al principio de participación

Además de asegurar una *libertad igual*, un sistema político justo ha de garantizar asimismo el principio de *igual participación* o de *libertad política*. Este principio exige que: “todos los ciudadanos tengan un mismo derecho a tomar parte, y a determinar el resultado del proceso constitucional que establece las leyes que ellos han de obedecer”⁵⁰. Se establece de este modo

48. Ibid., pág. 46.

49. Cfr. Cap. IV, n. 40: “La interpretación kantiana de la justicia como imparcialidad”, pág. 287.

50. Ibid., pág. 256.

“una forma de competencia por el poder y la autoridad política”⁵¹ que utiliza de la regla de mayorías para la toma de decisiones. “La libertad política más extensa queda establecida por una constitución que usa el procedimiento de la llamada regla de mayorías (procedimiento por el que una minoría no puede imponerse a la mayoría), para todas las decisiones políticas importantes no sujetas a ningún límite constitucional”⁵².

Los trazos que según Rawls definen el sistema político son fácilmente reconocibles como los de nuestra moderna democracia constitucional.

En primer lugar, la autoridad que determina los sistemas sociales básicos, reside en un cuerpo representativo escogido en términos precisos, mediante un cómputo final ante el electorado. Este cuerpo representativo tiene algo más que una capacidad puramente consultiva. Es una legislatura con poder para hacer leyes y no simplemente un foro de delegados de los diferentes sectores de la sociedad ante quienes el ejecutivo explica sus acciones y tantea el estado de la opinión pública (...).

Todos los adultos responsables, con ciertas excepciones generalmente reconocidas, tienen derecho a tomar parte en los asuntos políticos, y el precepto de un elector un voto, es respetado en lo posible. Las elecciones son justas, libres, y regularmente convocadas. Muestras esporádicas e imprevistas de la opinión pública mediante votación u otras formas o, en ciertos casos, como convenga a aquellos que ocupan puestos de poder, no son suficientes para un régimen representativo⁵³.

Este sistema democrático tiene, además, ciertas condiciones sin las cuales su realidad efectiva no es posible. En primer lugar, deben respetarse las libertades de *opinión* y *reunión*. “Podemos dar por supuesto que un régimen democrático presupone la libertad

51. Ibid., pág. 261.

52. Ibid., pág. 258.

53. Ibid., pág. 257.

de opinión y reunión, y la libertad de pensamiento y de conciencia. Estas instituciones no son solamente exigidas por el primer principio de justicia, sino, como alegó Mill, son necesarias si los sucesos políticos han de ser encauzados de un modo racional”⁵⁴. Pero además, aceptando las críticas que tradicionalmente el pensamiento de izquierda realizara al liberalismo, Rawls considera que no puede darse una democracia efectiva si no existen ciertas *condiciones de propiedad*. Las excesivas desigualdades en este campo, sostiene, pueden llegar a atentar contra el principio mismo de la libertad política. De allí que sea legítima la intervención del Estado, a los fines de garantizar una amplia distribución de la propiedad. El propósito de la tributación en este caso (y Rawls está pensando en impuestos a las donaciones y sucesiones y restricciones sobre los derechos de transmisión), no es, sostiene, “el de incrementar la renta (ceder recursos al gobierno) sino corregir, gradual y continuamente la distribución de la riqueza y prevenir las concentraciones de poder perjudiciales para la equidad de la libertad política y de la justa igualdad de oportunidades”⁵⁵.

Asimismo, resulta necesario que el orden jurídico garantice el financiamiento de los partidos políticos, a los fines de salvaguardar su independencia, ya que las desigualdades en el campo económico fácilmente pueden trasladarse al campo político. “Las libertades protegidas por el principio de participación, pierden mucho de su valor cuando aquellos que tienen mayores recursos privados, pueden usar sus ventajas para controlar el curso del debate público”⁵⁶. Y, agrega Rawls “cuando los partidos y las elecciones están financiados, no por fondos públicos, sino por contribuciones privadas” el foro político corre el riesgo de quedar determinado, “por los deseos de los intereses dominantes”⁵⁷.

54. Ibid., pág. 259.

55. Ibid., pág. 315.

56. Ibid., pág. 260.

57. Ibid., pág. 261.

El principio de igual participación tiene, de todos modos, limitaciones determinadas por la primacía otorgada a la libertad civil. Esta tensión entre ambas libertades puede ser considerada, nos dirá Rawls en *Liberalismo político*, como uno de los conflictos centrales en el interior de la tradición democrática.

[E]l curso del pensamiento democrático en los últimos dos siglos, o algo más, nos demuestra llanamente que en la actualidad no existe ningún acuerdo sobre la forma en que las instituciones básicas de una democracia constitucional deben ordenarse si han de satisfacer los términos justos de cooperación entre ciudadanos considerados libres e iguales. (...) Podemos pensar en este desacuerdo como en un conflicto al interior de la tradición del pensamiento democrático mismo, entre la tradición que relacionamos con Locke, que atribuye mayor peso a lo que Constant llamó las “libertades de los modernos” –libertad de pensamiento y de conciencia, ciertos derechos básicos de la persona y de la propiedad y el imperio de la ley–, y la tradición que relacionamos con Rousseau, que atribuye mayor peso a lo que Constant llamó “las libertades de los antiguos”, las libertades políticas iguales y los valores de la vida pública⁵⁸.

La justicia como imparcialidad –agrega– “intenta arbitrar entre estas dos tradiciones en pugna”⁵⁹. Ésta ha sido, por otra parte, una de las grandes metas del constitucionalismo, que, mediante muchas de sus técnicas tradicionales, “sistemas bicameral; separación de poderes, junto a revisiones y balances; un estatuto de libertades públicas sometido a examen judicial”⁶⁰, ha pretendido, justamente, limitar el principio de participación.

58. RAWLS, John, *Liberalismo político*, *ob. cit.*, pág. 30.

59. *Ibid.*, pág. 30.

60. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 259.

3. *Primacía de la libertad*

El principio de la igual libertad tiene, según Rawls, la primacía sobre todo otro principio de justicia. Ahora bien, dicha prioridad puede interpretarse de diversas maneras. Significa, en primer lugar, como dijéramos, fijar un límite a la voluntad mayoritaria convirtiendo en objetivo del sistema la protección de las autonomías personales⁶¹. Pero supone, asimismo, la prioridad del principio de libertad igual sobre el segundo principio de justicia, que garantiza la equidad de las porciones distributivas. En este sentido, “la prioridad de la libertad significa que siempre que se puedan establecer efectivamente las libertades básicas, no se podrá cambiar una libertad menor o desigual por una mejora en el bienestar económico”⁶².

Rawls deja claramente asentada dicha primacía antes de abordar el segundo capítulo dedicado a diseñar las Instituciones que reflejen los principios de justicia: *porciones distributivas*. Por ello, pese a la importancia que otorga al Estado como garante de la redistribución de la riqueza, la filosofía de Rawls se distingue netamente del pensamiento de la izquierda autoritaria. Como bien señalara Dworkin, “la crítica izquierdista, (...), ante todo, se fija en la idea de Rawls acerca de la prioridad de la libertad, que parece ser un argumento en el sentido de que, cuando la libertad y la igualdad entran en

61. Señala a este respecto Jacques Bidet: “Puesto que en el seno de este sistema, considerado en un sentido amplio, la libertad llamada de los Modernos, posee a su juicio, al margen de lo que él diga, una especie de prioridad. Reencontramos aquí, en efecto, una temática casi ‘lexical’: del mismo modo que el primer principio no es negociable a costa del segundo, las libertades de pensamiento y de conciencia, la libertad de la persona y las libertades cívicas no deben ser sacrificadas (...) a la libertad de participar, en igualdad, en los asuntos públicos” BIDET, Jacques, *John Rawls y la teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 23.

62. Ibid., pág. 180.

conflicto, ha de preferirse la libertad. Los radicales condenan esta tesis por pequeñoburguesa”⁶³.

En síntesis, tenemos que afirmar que, si bien la convivencia exige, a veces, que las libertades personales sean limitadas y reguladas, “la libertad puede ser solamente restringida a favor de la libertad en sí misma”⁶⁴, “la limitación de la libertad se justifica sólo cuando es necesaria para la libertad misma, para prevenir una invasión de la libertad que sería aún peor”⁶⁵, y no por las ventajas económicas que dicha limitación pudiera proporcionarnos. Dicho de otro modo, no tendremos ocasión de preguntarnos si “bajo condiciones razonablemente favorables, los beneficios económicos de instituciones autoritarias y tecnocráticas serían tan grandes que justificasen el sacrificio de las libertades básicas”⁶⁶.

La justicia distributiva

Reconocidas las libertades fundamentales y adoptado un procedimiento que permite la toma de decisiones, hemos de afrontar, concluida ya la etapa constituyente, el momento legislativo. Lo que ahora necesitamos es un criterio que nos permita evaluar la justicia de la legislación y de las políticas sociales. Y es el segundo principio de justicia, el principio de la *diferencia*, el que en este momento, nos dice Rawls, ha de ser tomado en consideración. Este principio establecía, como hemos visto, que: “las desigualdades sociales y económicas habrían de ser conformadas de modo tal que a la vez: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequi-

63. DWORKIN, Ronald en BRYAN MAGEE, *Los hombres detrás de las ideas*, cap. XIII. “Filosofía y política. Diálogo con Ronald Dworkin”, México, F.C.E., 1982, pág. 266.

64. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 280.

65. *Ibid.*, pág. 248.

66. *Ibid.*, pág. 299.

*bles para todos*⁶⁷. Es decir que “todos los bienes sociales primarios, (...) han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados”. Se aborda de este modo, en el Capítulo V de la obra, “Porciones distributivas” lo que Rawls considera como el segundo aspecto del sistema social: el que especifica y establece desigualdades económicas y sociales.

El objetivo de una teoría de la justicia no es, aclara Rawls, el estudio de la economía, sino que “únicamente nos conciernen algunos problemas morales de la economía política”⁶⁸. Es categórica, sin embargo, su afirmación de que la elección de un sistema económico “debe ser hecha sobre bases morales y políticas tanto como económicas. Las consideraciones acerca de la eficacia no son sino una base de decisión y, a menudo, una base de decisión relativamente pequeña”⁶⁹. Nos encontramos, por tanto, lejos de una postura que deje librada la asignación de los bienes económicos a los azares del mercado. Puede comprenderse por ello que, luego de haber distinguido entre bienes públicos y privados, Rawls afirme que “la provisión de bienes públicos debe ser estructurada a través del proceso *político* y no a través del mercado”⁷⁰.

Ahora bien, lo que el sistema social debe asegurar es (además de la igual libertad de conciencia y de la igual participación o libertad política), la justa igualdad de oportunidades, ya que no alcanza, para garantizar la justicia, con la sola defensa de la igualdad formal. “Esto significa que, además de ofrecer iguales oportunidades de enseñanza y cultura, a personas similarmente capacitadas, bien subvencionando escuelas privadas o estableciendo un sistema de escuelas públicas, también, refuerza y su-

67. *Ibid.*, pág. 82.

68. *Ibid.*, pág. 302.

69. *Ibid.*, pág. 297.

70. *Ibid.*, pág. 304. (La cursiva es nuestra)

braya la igualdad de oportunidades en las actividades económicas y en la libre elección de ocupación. (...) Finalmente, el gobierno garantiza un mínimo social, bien por asignaciones familiares y subsidios especiales, por enfermedad o desempleo, o, más sistemáticamente, por medios tales como un impuesto negativo sobre la renta⁷¹. El principio de la diferencia va sin embargo más allá, ya que, y al margen de la igualdad de oportunidades, no acepta ninguna diferencia en el sistema que, al mismo tiempo, no redunde en beneficio de los peor posicionados.

A los fines de cumplir con tales objetivos podemos considerar que el gobierno posee, en materia económica, cuatro funciones básicas: 1) la función de asignación, 2) la función estabilizadora, 3) la función de transferencia, y 4) la función de distribución. La primera función, de asignación, tiene por objeto mantener el sistema de precios factiblemente competitivo, previniendo la formación de un mercado de poder irracional; la segunda, garantizar el pleno empleo. Estas dos funciones “en conjunto tratan de mantener la eficacia general de la economía de mercado”⁷². En cuanto a la función de transferencia, nos dice Rawls, dado que “un sistema competitivo de precios no toma en consideración las necesidades, (...), no puede ser el único mecanismo de distribución”⁷³.

Existe, finalmente, una función de distribución. “Su tarea es la de preservar la justicia de las porciones distributivas mediante la tributación y los reajustes necesarios sobre los derechos de propiedad”. En virtud de la misma el gobierno habrá de imponer, en primer lugar, ciertos impuestos sobre la donación y la sucesión y, en segundo lugar, establecer un esquema de tributación, a fin de proveer los bienes públicos y hacer los pagos necesarios para satisfacer el principio de la diferencia. El

71. *Ibid.*, pág. 313.

72. *Ibid.*, pág. 314.

73. *Ibid.*, pág. 314.

propósito de los impuestos a las donaciones y a las sucesiones es doble. Dado que, como habíamos visto, la distribución de la propiedad es una de las condiciones que permite la existencia de la democracia, ellos intentan, por una parte, “corregir, gradual y continuamente la distribución de la riqueza y prevenir las concentraciones de poder perjudiciales para la equidad de la libertad política y de la justa igualdad de oportunidades”⁷⁴. El gobierno, sin embargo, no sólo ha de alentar “una amplia dispersión de la propiedad” en nombre del primer principio, sino que, asimismo, ha de utilizar de estos impuestos como medio para hacer efectivo el principio de la diferencia. Es por ello que, sostiene Rawls, “la herencia es permisible, siempre que la desigualdad resultante sea en ventaja de los menos afortunados y compatible con la libertad y la justa igualdad de oportunidades. (...) [L]a justa igualdad de oportunidades significa un conjunto de instituciones que asegure la igualdad de oportunidades para la educación y la cultura de personas similarmente capacitadas, y mantenga los trabajos y los empleos abiertos a todos, sobre la base de las capacidades y de los esfuerzos relacionados con la importancia de las tareas y trabajos. Son estas instituciones las que se ponen en peligro cuando las desigualdades de riqueza exceden un cierto límite. Por otro lado –concluye– la libertad política tiende a perder su valor y el gobierno representativo se convierte en tal gobierno únicamente en apariencia”⁷⁵.

La segunda parte de la función de distribución es un esquema de tributación. Los recursos sociales han de ser cedidos al gobierno, de manera que pueda proveer bienes públicos, satisfaciendo de este modo el principio de la diferencia. De este modo, las dos partes de la función distributiva “derivan de los dos principios de la justicia. Los impuestos sobre sucesiones y sobre la renta en tasas progresivas (cuando son necesarias), y la

74. *Ibid.*, pág. 315.

75. *Ibid.*, pág. 316.

definición legal del derecho de propiedad, han de asegurar las instituciones de la libertad en una democracia de propiedad privada, y el valor justo de los derechos que establecen. Impuestos proporcionales sobre el gasto (o la renta), aseguran beneficios para los bienes públicos, para la función de transferencia y para el establecimiento de la justa igualdad de oportunidades en la enseñanza o en casos análogos, de modo que se obtenga como resultado el segundo principio”.

El objetivo de estas funciones habrá de ser el de evitar que un pequeño sector de la sociedad acapare el dominio de los recursos productivos; se favorece, de este modo, el establecimiento de un régimen democrático en el que la tierra y el capital estén ampliamente distribuidos. Cuando esto ocurre y las porciones distributivas satisfacen los principios de justicia, nos dice Rawls, pueden enfrentarse muchas de las críticas que el socialismo ha realizado a la economía del mercado. Sin embargo, agrega, *un régimen liberal socialista puede tener respuesta para los dos principios de la justicia*. Esta afirmación es de suma importancia ya que, aunque es claro que Rawls parece inclinarse hacia un sistema de libre mercado, desde su perspectiva, los principios de la justicia podrían ser compatibles con una economía socialista⁷⁶.

76. Esto permite matizar las interesantísimas observaciones de Jacques Bidet en el sentido de que en Rawls el sometimiento de lo económico a lo político se limitaría a la distribución, pero no a la producción: “La dicotomía en dos principios es congruente con una división de la estructura básica en dos campos, uno político, al que se aplica el primero; y otro económico, al que se aplica el segundo. Y cabe decir que tal dicotomía define, en general, el liberalismo. Quesnay y Smith son los primeros que han mostrado la autonomía del campo económico en tanto sistema que debe reproducirse. (...) Hegel tratará de superar en el Estado, en tanto que comunidad superior, este deslindamiento entre burgués y ciudadano, que le niega a éste toda competencia en la vida económica de la nación. Marx recusará más radicalmente todavía la legitimidad de esta separación. Y los socialistas expresarán, a títulos diversos (y con éxito), el proyecto de inscribir las relaciones económicas propiamente dichas en un ordenamiento político. En un primer enfoque, Rawls ocupa en

Una vez garantizadas las competencias del Estado en materia de distribución, Rawls se encarga de señalar cuáles son los criterios que, a su entender, no pueden inspirarla. En primer lugar rechaza, pese a lo arraigada que pueda estar en el sentido común, la idea de que la renta, la riqueza y los bienes en general, han de ser distribuidos de acuerdo a un criterio moral. “El concepto de valor moral –afirma– es inferior a los conceptos del derecho y la justicia, y no desempeña ningún papel en la definición substantiva de las porciones distributivas”⁷⁷, de aquí que sea “incorrecto decir que porciones distributivas justas recompensen a los individuos de acuerdo con su valor moral”⁷⁸.

Y agrega:

Ninguno de los principios de la justicia aspira a recompensar a la virtud. El principio que intuitivamente parece más cercano al de recompensar el merecimiento moral, es el de la distribución de acuerdo con el esfuerzo, o aun mejor, de acuerdo con el esfuerzo consciente. Una vez más, de todos modos, parece claro que el esfuerzo que una persona desea hacer está influenciado por sus capacidades naturales, sus conocimientos y las alternativas que se le ofrecen. Los mejor dotados tratan de hacer un esfuerzo consciente, y no parece haber medio de desestimar su mejor fortuna. La idea de un criterio compensador es impracticable⁷⁹.

Asimismo, si consideramos que no podemos invocar el valor moral como criterio de distribución, deberemos abstenernos

este aspecto una posición intermedia, puesto que somete lo económico a lo político, por lo que respecta a la distribución, pero no la producción. Más exactamente: liberal en el sentido de que confía plenamente en la economía de mercado para garantizar la racionalidad y dinámica económicas, puede también, justificadamente pasar por un adversario del liberalismo, en la medida en que, (...), ‘desnaturaliza’ y desacraliza radicalmente la propiedad, sometiendo la cuestión de las rentas y de las riquezas al principio de diferencia”. Jacques BIDET, *John Rawls y la teoría de la justicia*, ob. cit., págs. 30-31.

77. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 352.

78. Ibid., pág. 352.

79. Ibid., pág. 312.

de favorecer ciertas actividades invocando como justificación su posible valor intrínseco. En este sentido, afirma Rawls, “los principios de justicia no permiten subvencionar universidades e institutos, u óperas y teatros, sobre las bases de que estas instituciones son intrínsecamente valiosas y que, aquellos que las componen, han de ser ayudados incluso a expensas de otros que no reciben beneficios compensadores. La tributación con estos fines sólo puede justificarse si promueve directa o indirectamente las condiciones sociales que aseguran las libertades iguales y fomentan de modo adecuado los intereses de los menos aventajados”⁸⁰.

No queremos con esto sostener que todos los fines sean de igual valor, ni que las personas deban abandonar la búsqueda de la excelencia, pero afirma, “la perfección humana ha de buscarse dentro de los límites del principio de libre asociación”. De este modo, “las personas se unen para fomentar sus intereses artísticos y culturales, del mismo modo que lo hacen para formar comunidades religiosas. No usan el aparato coercitivo del estado para obtener para ellos una más amplia libertad o mayores porciones distributivas, sobre la base de que sus actividades tienen mayor valor intrínseco. El perfeccionismo, se rechaza como principio político. Así, los recursos sociales necesarios para proteger las asociaciones dedicadas a fomentar las artes, la cultura y la ciencia en general, han de conseguirse como una justa retribución por los servicios prestados, o por contribuciones voluntarias que los ciudadanos desean hacer”⁸¹.

El deber y la obligación

1. El problema de la injusticia de las leyes

Aún resta, para completar el análisis de las instituciones que garantizan los principios de justicia, examinar un último asunto

80. Ibid., pág. 371.

81. Ibid., pág. 368.

to: el de la actitud que hemos de tomar ante las normas injustas. Con ello, Rawls, desplazando el eje de su atención pasa, de lo que denomina una *teoría ideal* de la justicia (que se interroga por los principios que deberían regir una sociedad bien ordenada) a una teoría de la *obediencia parcial*, preocupada por como tratar la *injusticia*.

En general, examino solamente los principios de la justicia que regularían una sociedad bien ordenada. (...) Por eso considero primeramente lo que llamo una teoría de la obediencia total, como opuesta a la de la obediencia parcial. Esta última estudia los principios que gobiernan la manera de tratar la injusticia. Comprende temas tales como la teoría del castigo, la doctrina de la guerra justa y de la justificación de los diversos medios existentes para oponerse a regímenes injustos, temas que van desde la desobediencia civil y la objeción de conciencia hasta la resistencia militante y la revolución⁸².

¿Qué hacer, pues, cuando las leyes no se ajustan a los principios de justicia? Conviene, en primer lugar, señala Rawls, distinguir dos situaciones distintas: la que se presenta cuando la misma estructura básica de la sociedad es injusta, de la planteada por la existencia de normas injustas en el seno de una sociedad razonablemente justa. No obstante ello, todo el análisis de la *Teoría de la justicia* se limita, exclusivamente, a esta segunda situación.

El problema de la injusticia en el marco de una “situación casi justa” se plantea, nos dice, porque, a pesar de la perfección de las instituciones que hayamos diseñado, no existe procedimiento que *per se* pueda garantizar que todas las decisiones del gobierno sean justas. Existen, sin duda procesos que tienen una mayor tendencia a producirlas. La regla de mayorías, en especial, “ofrece su justificación como el medio más eficaz de garantizar una legislación justa y efectiva”⁸³. Rawls incluso explica por

82. *Ibid.*, pág. 25.

83. *Ibid.*, pág. 396.

qué considera que las mayorías tienen mayor posibilidad de acertar en la toma de decisiones:

Si nos preguntamos si la opinión de la mayoría será correcta, es evidente que el procedimiento ideal guarda cierta analogía con el problema estadístico de conjuntar las ideas de un grupo de expertos, para obtener la mejor decisión. Aquí, los expertos son los legisladores racionales, capaces de considerar una perspectiva objetiva, ya que son imparciales. La sugerencia proviene de Condorcet y sugiere que si la posibilidad de un juicio correcto por parte del legislador representativo es mayor que la de un juicio incorrecto, la posibilidad de que el voto mayoritario sea correcto aumenta, como aumenta también la posibilidad de una decisión correcta por parte del legislador representativo (...).

[S]uponemos normalmente que un debate ideal entre muchas personas llegará más fácilmente a la decisión correcta (si es necesario a través del voto) que las deliberaciones de uno de ellos por sí solo. ¿Por qué esto es así? En la vida diaria el intercambio de opiniones con los demás modera nuestra parcialidad y amplía nuestra perspectiva (...). Los beneficios del debate residen en el hecho de que incluso los legisladores representativos sufren limitaciones de conocimiento y de su capacidad de razonar. (...) El debate es un medio de combinar información y de ampliar el alcance de los argumentos. Al menos a través del tiempo, los efectos de la deliberación común parecen destinados a ofrecer soluciones⁸⁴.

No obstante ello, agrega, “cualquier procedimiento político practicable puede producir un resultado injusto. De hecho, no existe un esquema de reglas políticas de procedimiento que garanticen que no se promulgará una legislación injusta”⁸⁵. De allí la importancia de preguntarse sobre cómo reaccionar ante la

84. *Ibid.*, págs. 398/399

85. *Ibid.*, pág. 230.

presencia de normas injustas dictadas, en este caso, dentro del marco de un sistema constitucional razonablemente justo.

¿Suspende la injusticia de una ley nuestra obligación de acatarla? No necesariamente –sostiene Rawls– dado que, salvo casos muy graves, estamos obligados a obedecerlas.

Las mayorías (o coaliciones de minorías) están sujetas a cometer errores, si no por falta de conocimiento e información, como resultado de enfoques limitados y egoístas. No obstante, nuestro deber natural de apoyar aquellas instituciones que sean justas, nos obliga a obedecer las leyes y los programas injustos o, al menos, a no oponernos a ello por medios ilegales, en tanto estas leyes o programas no excedan ciertos límites de injusticia. Ya que se nos exige defender una constitución justa, hemos de aceptar uno de sus principios esenciales, el de la regla de mayorías. En un estado casi justo, tenemos normalmente el deber de obedecer leyes injustas, en virtud de nuestro deber de apoyar una constitución justa⁸⁶.

Al elegir una constitución, y al adoptar alguna forma de la regla de mayorías, los grupos aceptan los riesgos de sufrir los defectos del sentido de la justicia de los demás para obtener las ventajas de un procedimiento legislativo eficaz. No hay otro modo de producir un régimen democrático⁸⁷.

Podemos decir, pues, que, en principio, “la injusticia de una ley no es, por lo general, una razón suficiente para no cumplirla”⁸⁸ “Cuando la estructura básica de la sociedad es razonablemente justa –agrega– hemos de reconocer que las leyes injustas son obligatorias siempre que no excedan ciertos límites de injusticia”. Pero, con esto, queda planteado un nuevo interrogante, puesto que si bien no parece difícil “explicar por qué hemos de obedecer leyes justas promulgadas bajo una constitución justa

86. *Ibid.*, pág. 394.

87. *Ibid.*, pág. 395.

88. *Ibid.*, pág. 391.

(...). El problema es el de bajo qué circunstancias y hasta qué punto estamos obligados a obedecer acuerdos injustos”⁸⁹. Intentar dilucidar cuáles puedan ser estos límites nos acerca, “al complicado problema del *deber* y la *obligación política*”⁹⁰, problema que se desdobra, a su vez, a lo largo de su tratamiento en el capítulo VI, en dos cuestiones distintas, aunque directamente vinculadas: la pregunta sobre el fundamento de la obligación jurídica y la pregunta sobre el derecho de resistencia. Y las respuestas que Rawls proponga nos ubican de lleno dentro de su intento de restaurar la filosofía política normativa.

2. El fundamento de la obligación jurídica

Problema clásico, si lo hay; la pregunta sobre el fundamento de la obligación jurídica atraviesa toda la historia de la filosofía. ¿Por qué estamos obligados a obedecer las normas justas y dentro de qué límites, en caso de injusticia, estamos autorizados a desconocerlas? La mera aceptación de esta cuestión, en la que tradicionalmente se ha visto la remisión del derecho a la moral, nos ubica, de por sí, en el terreno de la teoría política normativa. Diversas escuelas, por el contrario, han negado la legitimidad de la pregunta. El positivismo, fiel al principio de que la ciencia no debe ser valorativa, rechaza la noción misma de justicia y considera que la causa de nuestra aceptación de las leyes reside, simplemente, en la sanción que traería aparejada su incumplimiento. “De esta forma –señala Carpintero– existiría una obligación o deber de obedecer una norma jurídica cuando esté previsto un castigo para el caso de su incumplimiento”⁹¹.

89. *Ibid.*, pág. 391.

90. *Ibid.*, pág. 391.

91. Cfr. CARPINTERO, Francisco, *Una introducción a la ciencia jurídica*, Madrid, Civitas S.A., 1989, págs. 150, 346 y sigs.

La respuesta del utilitarismo: obedecemos a las normas por un puro cálculo de conveniencia, tampoco parece dar cabida a las nociones de deber y obligación. Ellas constituyen, en cambio, un *propio*, tanto del kantismo cuanto del iusnaturalismo medieval, resultando más difícil pronunciarse respecto de su vigencia en la filosofía clásica precristiana⁹².

¿Qué posición toma Rawls en este tema? Puede afirmarse, en primer término, que tanto la pregunta sobre la justicia o injusticia de las normas cuanto sus reflexiones sobre la legitimidad y los límites de la resistencia a la injusticia, lo separan radicalmente del positivismo. Resulta asimismo manifiesto, en segundo lugar que, en polémica con el utilitarismo, pretende reivindicar la idea de un *deber* de justicia en sentido fuerte, lo que resulta congruente con sus permanentes apelaciones a la filosofía de Kant. Ni nuestra obediencia a las leyes se reduce a la búsqueda del propio be-

92. Conocidos son los pasajes de Nietzsche en los que niega que la filosofía antigua hubiera conocido la noción de obligación. Cfr. *Genealogía de la moral*. En el mismo sentido, el medievalista Etienne Gilson remarca la novedad que supuso el pensamiento cristiano respecto de la filosofía antigua. “Para Aristóteles –señala– existe seguramente una deontología; hay cosas que es menester hacer, pero ‘sólo hay que hacerlas porque son requeridas para alcanzar cierto fin. El que no las hace se parece al arquero torpe que pretende apuntar a un blanco y lo yerra. Pero ese fin, que califica todas las acciones morales de los hombres, no se ofrece a la voluntad en Aristóteles, como un término puesto por la ley divina, impuesto por un creador a sus criaturas. De modo que bien puede haber, y hay ciertamente, relación de medio a fin, pero cierta relación que es más bien de conveniencia que de obligación (...) la conciencia cristiana prescribe siempre la acción como una obligación moral, noción que para nosotros es hoy tan familiar que olvidamos en qué tiempo apareció como una novedad, y por quién fue inventada’. GILSON, Etienne, *El espíritu de la filosofía medieval*, Madrid, Ediciones Rialp, 1981, pág. 324. Y agrega: “Según uno, la moral griega es esencialmente un eudeimonismo racional. En cuanto tal, permaneció ajena a toda noción de ley moral, de obligación, de deber, de responsabilidad y de mérito, y debía seguir siéndolo. De origen judeocristiano, esas ideas son esencialmente religiosas; nunca debieron introducirse en la filosofía, y el error de Kant es haberlas introducido”.

neficio, ni el deber para con las mismas se explica en términos de mero vínculo contractual. Resulta capital, en este sentido, la distinción que realiza entre las nociones de *deber* y *obligación*, con las que titula, justamente, este capítulo tercero de la segunda parte.

¿Qué es una obligación (*obligation*)? A diferencia de otras exigencias morales, nos dice Rawls, las obligaciones se originan “como resultado de nuestros actos voluntarios: estos actos pueden consistir en compromisos expresos o tácitos, tales como los contratos y las promesas; pero pueden no serlo, como en el caso de la aceptación de beneficios”⁹³. Y agrega: “Asumimos obligaciones al contraer matrimonio, así como cuando aceptamos puestos con autoridad judicial, administrativa o de otra clase. Adquirimos obligaciones mediante promesas y acuerdos tácitos”⁹⁴. La fuerza vinculante de las obligaciones radica en lo que Rawls llama el principio de imparcialidad (*fairness*). La idea básica, nos dice, es que cuando un grupo de personas se ha comprometido libremente en una cooperación mutuamente beneficiosa y uno de los acordantes ha obtenido de ella beneficios, se ve comprometida a cumplir con su propio aporte. El principio de fidelidad, agrega, “no es sino un caso especial del principio de imparcialidad, aplicado a la práctica social de prometer”⁹⁵.

Distinta es la situación de los deberes (*natural duties*). Lo propio de los deberes naturales es que en ellos *la obligación* no nace del consentimiento. “Lo característico de los deberes naturales es que se nos aplican con independencia de nuestros actos voluntarios. (...) Tenemos, por ejemplo, un deber natural de no ser crueles, y un deber de ayudar al prójimo, ya sea que nos hayamos comprometido a estas acciones o no. No nos sirve como defensa o como excusa el decir que no hemos prometido no ser crueles o vengativos, o ayudar a los demás”⁹⁶. Rawls con-

93. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 136.

94. *Ibid.*, pág. 137.

95. *Ibid.*, pág. 385.

96. *Ibid.*, pág. 138.

sidera, además, que existen múltiples deberes naturales. Son, de este modo “ejemplos de deberes naturales: el deber de ayudar a otro cuando lo necesita, o está en peligro, siempre y cuando se pueda hacerlo sin riesgo o pérdida excesivos; el deber de no dañar o perjudicar a otro; el deber de no causar sufrimiento innecesario”⁹⁷. Es, asimismo, un deber natural, el deber de mutuo respeto, que consiste en “mostrar a una persona el respeto que se le debe en cuanto ser moral”, y ello supone “tratar de comprender sus aspiraciones e intereses desde su punto de vista”⁹⁸.

Pues bien, señala Rawls, el vínculo que nos une a la comunidad política tiene más que ver con el *deber* que con la *obligación*. “Existen diversas maneras a través de las cuales podemos vincularnos a las instituciones políticas. La mayoría de las veces el deber natural de justicia es el más fundamental ya que en general obliga a los ciudadanos y no requiere ningún acto voluntario para ser aplicable”⁹⁹. Como después veremos, estas afirmaciones, esenciales a su pretensión de rescatar una filosofía normativa, se derivan del rechazo de Rawls por las posiciones utilitaristas. No es la búsqueda del propio beneficio, y ni siquiera un sentido de la imparcialidad (reciprocidad por los beneficios recibidos) lo que nos ha de ligar a la comunidad política, sino un genuino sentido de justicia, que se presenta para nosotros como un deber. “Desde el punto de vista de la teoría de la justicia, el deber natural más importante es el de defender y fomentar las instituciones justas. (...) [S]i la estructura básica de la sociedad es justa, o todo lo justa que es posible esperar dadas las circunstancias, todos tienen un deber natural de hacer lo que se les exige”¹⁰⁰. El sentido de justicia supone, pues, una vinculación mucho más intensa con la comunidad que la mera bús-

97. *Ibid.*, pág. 137.

98. *Ibid.*, pág. 378.

99. *Ibid.*, pág. 140.

100. *Ibid.*, pág. 374.

queda de la utilidad, y se presenta como la gran fuerza capaz de garantizar y darle permanencia a la sociedad.

Sin embargo, como veremos, el planteo de Rawls se presenta como esencialmente ambivalente, pues, a pesar de su antiutilitarismo, no parece escapar totalmente a la lógica de esta filosofía. Si la búsqueda del propio beneficio es la única motivación que impulsa a los hombres a asociarse, nos dice, probablemente tenderán a eludir sus compromisos tanto en caso de que evalúen que ello ha de serles de más utilidad que la colaboración con la empresa común (el problema de los *free riders*), cuando si sospechan que los demás habrán de incumplir con las obligaciones asumidas. En consecuencia, resulta extremadamente beneficioso elegir el deber natural de justicia por sobre el principio de utilidad, puesto que sólo de este modo puede garantizarse la estabilidad de la sociedad. El problema radica, sin embargo, en que, según Rawls, *elegimos* este principio, ya que con ello su propia argumentación se acerca, peligrosamente, al tipo de razonamiento que pretende rechazar. Puede aceptarse, probablemente, que “en una sociedad bien ordenada el conocimiento de que los ciudadanos tienen un efectivo sentido de la justicia es una gran fuerza social que tiende a hacer estables los acuerdos justos”. Lo que parece contradictorio es que fundemos la idea de un deber no elegido justamente en la elección del principio por el que nos veríamos obligados. En Kant, la noción del imperativo categórico se presenta como un hecho y en modo alguno depende de nuestro consentimiento. Cabe preguntarse, pues, hasta qué punto esta “deontología con rostro humano”¹⁰¹, como la califica Sandel, resulta suficiente para fundar un *deber* de justicia.

101. Cfr. SANDEL, Michael, *El liberalismo y los límites de la justicia*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2000, pág. 28.

3. *La resistencia a las normas injustas*

Tenemos, pues, en principio, el *deber* de defender y fomentar las instituciones justas. De ello se deriva que, si la estructura básica de la sociedad es justa, más allá de la conveniencia y de la utilidad, “todos tienen el deber natural de hacer lo que se les exige”. Es más, hasta cierto punto, como viéramos, el deber de obedecer a las leyes se extiende incluso a las normas injustas. “En un estado próximo a la justicia, existe normalmente el deber (y para algunos también la obligación) de obedecer las leyes injustas mientras no excedan ciertos grados de injusticia”¹⁰². Pero, precisamente, porque nos remiten a la noción de justicia, porque nuestra relación con las normas es moral, pasado cierto grado de injusticia pierden su fuerza obligatoria. De allí que, en determinadas circunstancias, resulte válido desobedecer las leyes, aun cuando hayan sido promulgadas por una autoridad democrática. Deber de obedecer y derecho de resistencia son, pues, dos caras de la misma moneda.

En cuanto a la negativa a obedecer las leyes, dos son las situaciones contempladas por Rawls: la desobediencia civil y la objeción de conciencia.

Por lo que a la desobediencia civil respecta, ella es definida como un “acto público, no violento, consciente y político, contrario a la ley, cometido con el propósito de ocasionar un cambio en la ley o en los programas de gobierno”¹⁰³. Es, en primer lugar, contraria a la ley; aunque, aclara Rawls, no es preciso que se viole la misma ley que se cuestiona (no parece razonable cometer actos de traición como un medio de oponerse a una ley que la pene). En segundo lugar es política, porque no apela a principios de moralidad personal o a doctrinas religiosas, sino que se invoca la concepción de la justicia comúnmente compartida que

102. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 396.

103. *Ibid.*, pág. 405.

subyace bajo el orden político. Es, en tercer lugar, pública, porque el acto contrario a la ley no es encubierto o secreto. Y es por último no violenta, y ello por un motivo fundamental, pues expresa la desobediencia a la ley dentro de los límites de la fidelidad a la ley. “La ley se rompe, pero la fidelidad a la ley viene expresada por la naturaleza pública y no violenta del acto, por la voluntad de aceptar las consecuencias legales de la propia conducta”¹⁰⁴. De este modo, sostiene Rawls, la teoría de la desobediencia civil “[i]ntenta formular las bases sobre las que puede desobedecerse a una autoridad democráticamente legitimada, por medios que, aunque son contrarios a la ley, expresan, no obstante, una fidelidad a la ley y una apelación a los principios políticos fundamentales de un régimen democrático”¹⁰⁵.

Ahora bien: ¿en qué casos podemos decir que la desobediencia civil está justificada? Parece razonable, nos dice Rawls, “limitarla a casos claramente injustos y, preferiblemente, a aquellos casos que suponen un obstáculo cuando se trata de evitar otras injusticias”¹⁰⁶. En especial parece apropiada para resistir graves infracciones al primer principio de justicia. “La violación del principio de libertad igual es el objetivo más apropiado de la desobediencia civil”¹⁰⁷. En casos en que esté en juego el segundo principio de justicia, la resistencia debería limitarse al caso de graves violaciones al principio de la justa igualdad de oportunidades. El motivo aducido es que las infracciones al segundo principio son más difíciles de reconocer, siendo frecuente la existencia de opiniones conflictivas en este punto. “La razón para ello, es que se aplica en primer lugar a las instituciones y programas económicos y sociales. La elección entre estas opiniones depende de creencias teóricas y especulativas y de la abundancia

104. *Ibid.*, pág. 407.

105. *Ibid.*, pág. 427.

106. *Ibid.*, pág. 413.

107. *Ibid.*, pág. 414.

de información estadística (...). Por tanto, a menos que las leyes impositivas estén proyectadas para atacar o disminuir la libertad básica, no serán normalmente rechazadas a través de la desobediencia civil”¹⁰⁸.

Distinta a la situación planteada por la desobediencia civil, sería la que nos presenta la objeción de conciencia. Ella consiste en “no consentir un mandato legislativo más o menos directo, o una orden administrativa”¹⁰⁹. Existen varias diferencias –dice Rawls– entre la objeción de conciencia y la desobediencia civil. En primer lugar, no necesariamente la objeción de conciencia implica apelar al sentido de justicia de la mayoría. Los que se niegan a obedecer son menos optimistas que aquellos que llevan a cabo la desobediencia civil. Un ejemplo típico de objeción de conciencia es el de la negativa de los primeros cristianos a cumplir ciertos actos de piedad prescritos por el estado pagano. Pero a nuestro autor le preocupa más (y es evidente la influencia que aquí tiene el problema de Vietnam), el caso de la “objeción a participar en ciertos actos de guerra, o a servir en las fuerzas armadas”¹¹⁰.

Ello explica que, en ocasión de abordar el problema de la justificación de la objeción de conciencia Rawls extienda su teo-

108. *Ibid.*, pág. 414. Resultan interesantes, respecto de este planteo, las observaciones de Bidet, en el sentido de que “El peligro que amenaza a la justicia es de manera desproporcionada interpretado en los términos, tradicionales de un cierto liberalismo, de la división entre mayoría política y minorías (...). A esto se añade una tendencia correlativa a no legitimar la acción conflictiva, más que cuando está motivada por una amenaza a los derechos cívicos, o a los derechos del individuo como tal. Buena prueba de ello es que Rawls no reconoce que el principio de diferencia pueda ser motivo, legítimo, de ‘desobediencia civil’. ¿Qué decir entonces de una práctica bastante comparable, como la de la huelga?: ¿se convierte en ilegítima cuando afecta a la cuestión de las ‘desigualdades’, que constituyen, como es sabido, su objeto prioritario?”, BIDET, Jacques, *John Rawls y la teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 104.

109. *Ibid.*, pág. 410.

110. *Ibid.*, pág. 419.

ría de los principios de justicia al ámbito de las relaciones internacionales.

La justicia entre los estados viene determinada por los principios que serían elegidos en la posición original (...).

El principio básico de la ley de las naciones es un principio de igualdad. Los grupos independientes, organizados en estados, tienen ciertos derechos fundamentales iguales. (...) Una consecuencia de esta igualdad de las naciones, es el principio de autodeterminación, el derecho de un pueblo a solucionar sus propios asuntos sin la intervención de poderes extranjeros. Otra consecuencia sería el derecho a la autodefensa para repeler un ataque, (...). Un último principio es el de que han de respetarse los tratados.(...) Estos principios establecen cuándo tiene una nación un motivo justo para la guerra, o según la frase tradicional: su “*jus ad bellum*”. Pero hay también principios que regulan los medios que puede usar una nación para emprender la guerra, su “*jus in bello*”. Incluso en una guerra justa, hay ciertas formas de violencia que son estrictamente inadmisibles, y cuando el derecho que un país tiene a la guerra es cuestionable o incierto, los límites sobre los medios que se pueden usar, son más severos¹¹¹.

Recién en obras más tardías, sin embargo, como *The Law of Peoples*¹¹², Rawls se propone trazar el panorama de una teoría, tanto ideal como real, de la justicia en el marco de las relaciones internacionales, que incluya, entre otros temas, una teoría de la guerra justa. En *A theory of justice* el problema le preocupa, meramente, en tanto que la violación de estos principios es la que puede dar lugar a la objeción de conciencia en tiempos de guerra. “Si a un soldado se le ordena participar en ciertos actos de guerra ilícitos, puede negarse a ello, si razonable y conscientemente cree que se violan gravemente los principios que se aplican a

111. Ibid., pág. 420.

112. Cfr. RAWLS, John, *The Law of Peoples*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press, 1999.

la conducta en la guerra. Puede objetar que su deber natural de no convertirse en un agente de una injusticia grave y perjudicial para otro, pesa más que su deber de obediencia”¹¹³.

Y agrega:

Imaginemos una sociedad democrática en la que existe el reclutamiento. Una persona puede negarse conscientemente a cumplir con su deber de entrar en las fuerzas armadas durante una guerra sobre las bases de que el objeto del conflicto sea injusto. Puede ocurrir que el objeto de la guerra sea un beneficio económico, o mayor poder nacional. La libertad básica de los ciudadanos no puede ser interferida para conseguir estos fines y, además, es injusto y contrario al derecho internacional atacar por estas razones la libertad de otras sociedades. Por tanto, no existe una causa justa para la guerra, y esto hace evidente que un ciudadano está justificado al negarse a cumplir su deber jurídico. (...) Existe, a veces, una última base para la objeción, fundamentada no en el objeto de la guerra sino en cómo ésta sea llevada a cabo. (...) En realidad, si los objetivos del conflicto son lo suficientemente dudosos, y la posibilidad de recibir órdenes injustas lo suficientemente grande, tenemos no sólo el derecho, sino también el deber, de negarnos¹¹⁴.

En síntesis: la afirmación de que es posible una teoría de la justicia, conlleva, al mismo tiempo, la afirmación de que existe un deber moral para con las normas y la convicción de que resulta legítima la resistencia en caso de su manifiesta injusticia. Dicha resistencia, con todo, se encuentra acotada, dentro del marco de una sociedad razonablemente justa, única situación tenida en cuenta por el análisis de Rawls, a la existencia de graves violaciones al primer principio de justicia, y se reduce a la desobediencia civil y la objeción de conciencia¹¹⁵.

113. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 421.

114. Ibid., pág. 423.

115. Pese a las indudables diferencias, creemos que si comparamos lo manifestado hasta aquí por RAWLS con las cuestiones planteadas por el iusnaturalismo clásico encontramos algunos puntos de coincidencia. También la doctrina del derecho natural considera posible, en contra de las pretensiones

La justificación de las soluciones

Una vez descrito el ordenamiento institucional capaz de garantizar la cooperación entre personas, dadas las circunstancias de escasez de bienes, mutuo desinterés y “diversidad de creencias filosóficas y religiosas y de doctrinas políticas y sociales”, hemos de pasar a exponer el razonamiento mediante el que Rawls pretende justificar dicha conclusión. A él dedica la primera parte de su libro: *Teoría*. Ella se encuentra subdividida, a su vez, en tres capítulos. El primero, *La justicia como imparcia-*

del positivismo, que una norma, emanada de los poderes políticos legítimamente constituidos sea injusta. En estricto rigor, sostiene el iusnaturalismo, deberíamos afirmar que una norma contraria al orden natural, es decir, injusta, no es ley y que, en consecuencia, no obliga en conciencia. Ahora bien, salvo casos extremos, el que una ley injusta no obligue en conciencia no significa, sin embargo, que la misma no deba ser obedecida. Ya que cada ley puede ser obedecida por dos motivos diferentes: o por su obediencia incondicional a su sacralidad como ley, o también, aunque se sepa que no es una ley por el respeto debido a la autoridad de la cual emana. Como sostiene Tomás de Aquino, cuando quien ejerce el poder político abusa de su autoridad, no estamos obligados a considerar sus órdenes como justas, ni podemos atribuir a sus prescripciones el carácter y la santidad de las leyes, pero el poder político como tal es titular de respeto, y de ahí que sus prescripciones deban ser obedecidas (Cfr. GILSON, Etienne, *Elementos de Filosofía Cristiana*, Madrid, Rialp, 1981, pág. 343 y sigs.). Y, en este sentido, cabe decir que sólo en situaciones extremas, resulta legítimo resistir a la autoridad. Pero, incluso, aun en este último caso, conviene distinguir entre la resistencia pasiva, (el denegar la obediencia) y la resistencia activa ya que, salvo casos extremos, sólo aquella puede considerarse como moralmente aceptable. Como sostiene Messner, “La doctrina del Derecho natural ha tenido siempre buenas razones para defender el principio de que la resistencia pasiva constituye, fuera de algunos casos muy especiales, el único medio adecuado desde el punto de vista político y ético para defender los derechos de libertad de los ciudadanos frente al abuso del poder estatal. En el caso de que ese abuso vaya unido a un despotismo, toda clase de lucha defensiva armada y de revolución conduce, según la experiencia, por lo general, a males mucho más graves en la comunidad política de los que suponía el abuso mismo del poder estatal” (Cfr. MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Madrid, Rialp, 1967, pág. 899).

lidad, explica el sentido de la obra; el segundo, *Los principios de justicia*, analiza los dos principios (el principio de la libertad igual y el principio de la diferencia), anteriormente mencionados; y el tercero, *La posición original*, contiene el razonamiento a través del cual pretende fundamentarlos.

Rawls apela, para ello, a la tradición contractualista. La idea intuitiva básica –sostiene– es “considerar los principios de la justicia como el objeto de un acuerdo original en una situación inicial debidamente definida”. Estos principios, agrega, “son aquellos que serían aceptados por personas racionales dedicadas a promover sus intereses y que estuvieran en esta posición de igualdad con objeto de establecer los términos básicos de su asociación”¹¹⁶. Se trata, pues de imaginar una supuesta situación en la que individuos libres e iguales tuviesen que acordar los principios que habrán de permitir la mutua colaboración. Habremos de considerar, asimismo, que las partes son racionales, entendiendo la noción de racionalidad “en el sentido estrictamente tradicional de la teoría económica, según la cual, se emplean los medios más efectivos para los fines dados”¹¹⁷. Ello que equivale a decir que son “mutuamente desinteresados”¹¹⁸ o que no pretenden conferirse mutuamente beneficios”¹¹⁹. Se trata, en suma, de colocar a las personas en una hipotética situación originaria (equivalente del estado de naturaleza), en la que al buscar cada una su propio interés realizan, sin embargo, una elección lo más equitativa (*fair*) posible, acordando de este modo principios básicos de justicia que pudieran ser universalmente aceptados.

El mecanismo del que se vale Rawls es lo que llama el “velo de ignorancia”. Las partes de este hipotético contrato no han de saber el lugar que ocuparán dentro de la sociedad que están

116. *Ibid.*, pág. 143

117. *Ibid.*, pág. 31.

118. *Ibid.*, pág. 171.

119. *Ibid.*, pág. 171.

organizando, lo que garantiza la imparcialidad de las decisiones que se tomen. “El velo de ignorancia –señala un comentarista– es una prueba intuitiva de equidad, como cuando tratamos de asegurar la división equitativa de un pastel asegurándonos de que la persona que lo corta no conoce cuál va a ser el pedazo que cogerá”¹²⁰. Con ello se hace posible, asimismo, la elección unánime de una determinada forma de justicia.

Es esta búsqueda de unanimidad en el terreno de la justicia, justamente, una de las notas que caracterizan el pensamiento filosófico de Rawls.

La posición original está caracterizada de tal manera que hace posible la unanimidad; (...). Hume y Adam Smith suponen que si los hombres tuviesen que considerar un punto de vista determinado, el del espectador imparcial, llegarían a convicciones similares. (...) En su mayor parte la tradición filosófica, incluido el intuicionismo, ha supuesto que existe alguna perspectiva apropiada desde la cual la unanimidad en cuestiones morales se supone, al menos entre personas racionales con una información similar. (...) En este sentido, la idea de unanimidad entre personas racionales está implícita en la tradición de la filosofía moral...

Lo que distingue a la justicia como imparcialidad es cómo ésta caracteriza la situación inicial, el esquema en donde aparece la condición de unanimidad. Ya que puede darse a la posición original una interpretación kantiana, esta concepción de la justicia tiene afinidades con el idealismo. Kant intentó dar una base filosófica a la idea de Rousseau de la voluntad general. La teoría de la justicia a su vez trata de presentar un proceso natural, traducción de la concepción kantiana del reino de los fines y de las nociones de autonomía y del imperativo categórico. De este modo, la estructura subyacente de la doctrina de Kant se separa de sus bases metafísicas”¹²¹.

120. KYMLICKA, Will, *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995, pág. 76.

121. *Ibid.*, pág. 300.

Mucho se ha discutido sobre el significado de este “Kant sin metafísica”, o sobre la universalidad del acuerdo alcanzado de este modo. Poco después de su publicación, algunas interpretaciones consideraron que la *Teoría de la justicia* constituía, en lo esencial, el intento de alcanzar, mediante un principio formal (a la manera, justamente, del imperativo categórico), un criterio para juzgar valorativamente sobre el contenido de las normas positivas. Las constantes apelaciones a Kant parecían permitir una lectura en este sentido. Sin embargo, ha sido el mismo Rawls quién, en obras posteriores, aclarara que la *Teoría de la justicia* se propone solamente como un modo de alcanzar un acuerdo que permita la convivencia en la *actual civilización occidental*, partiendo para ello de ciertas *intuiciones básicas* que se consideran como dadas en *nuestra* cultura, y que renuncia, por rehusar fundarlas metafísicamente, a toda pretensión de validez universal¹²².

122. Richard Rorty, ha puesto especial énfasis en esta interpretación no universalista del pensamiento de Rawls: “Muchas personas, y yo entre ellas, tomaron en un principio a *Teoría de la justicia* (...) como una continuación del esfuerzo Iluminista por basar nuestras intuiciones morales en una concepción de la naturaleza humana; más específicamente, como un proyecto neokantiano de basarlas en la noción de ‘racionalidad’. Sin embargo, los escritos de Rawls que sucedieron a *Teoría de la justicia*, nos han ayudado a comprender que habíamos interpretado erróneamente su libro, que habíamos puesto el énfasis en los elementos kantianos de él, en detrimento de los hegelianos y deweyanos. Esos escritos posteriores hacen mucho más explícita que en el libro citado la doctrina metafísica de Rawls según la cual “lo que justifica una concepción de la justicia no es su ser en relación con un orden anterior a nosotros y que nos es dado, sino su congruencia con nuestra más profunda comprensión de nosotros mismos y de nuestras aspiraciones, y con nuestra conciencia de que, dada la historia y dadas las arraigadas tradiciones de nuestra vida pública, ésta es la doctrina más razonable para nosotros.” (RAWLS, J., *Kantian constructivism*, pág. 519). Si se la vuelve a leer a la luz de párrafos como el citado, la *Teoría de la justicia* no aparece ya como un trabajo encaminado a brindar una interpretación filosófica del ser humano, sino solamente a una descripción histórico-sociológica de lo que somos en la actua-

El artículo *La Justicia como Equidad: Política, no Metafísica* resulta particularmente significativo a este respecto:

En este artículo comentaré, en términos generales, cómo entiendo actualmente la concepción de la justicia que denominaré “justicia como equidad” (presentada en mi libro *A theory of justice*). Emprendo esta tarea porque puede parecer que dicha concepción depende de pretensiones filosóficas que quisiera evitar, por ejemplo, pretensiones de validez universal (...) ¹²³.

El propósito de la justicia como equidad es, entonces, práctico y no metafísico o epistemológico: se presenta no como una concepción verdadera de la justicia, sino como una concepción que puede constituir la base de un acuerdo político. (...) Para asegurar este acuerdo procuramos, en la medida de lo posible, evitar las cuestiones controvertidas, sean filosóficas, morales o

lidad. RORTY, Richard, “La prioridad de la democracia sobre la filosofía” en: Gianni Vattimo, *La secularización de la filosofía*, Barcelona, Gedisa Editorial, 1992, pág. 40. Y comentando el artículo de Rawls: *La Justicia como Equidad, Política no Metafísica* agrega: “Rawls dice que, así como el pensamiento social del Iluminismo sugirió colocar entre paréntesis muchos temas teológicos fundamentales al elaborar las instituciones políticas, del mismo modo nos hace falta ahora colocar entre paréntesis muchos temas fundamentales de la indagación filosófica. (...) Dice en efecto: “Puesto que la justicia en cuanto equidad es entendida como una concepción política de la justicia aplicada a una sociedad democrática, trata en lo posible de no invocar asertos filosóficos o políticos de ningún tipo. Más que nada, trata de basarse solamente en algunas ideas intuitivas fundamentales, que se hallan radicadas en las instituciones políticas de una sociedad democrática y en la tradición interpretativa pública de esas ideas... Rawls sugiere que, en lugar de promover la búsqueda de ‘un orden moral anterior e independiente’, cuando lo que se tiene como mira es una concepción de la justicia es necesario limitarse a recoger ‘algunas convicciones consolidadas, como la fe en la tolerancia religiosa y el rechazo de la esclavitud’ y, además, ‘se debe tratar de organizar las ideas intuitivas fundamentales y los principios implícitos de esas convicciones en una coherente concepción de la justicia’. Esta actitud es completamente historicista y antiuniversalista”, Ídem, pág. 36.

123. RAWLS, John, *La justicia como equidad: Política, no Metafísica*, Agora, Verano de 1996, núm. 4, pág. 27.

religiosas. Procedemos de esta manera, no porque estas cuestiones sean irrelevantes o porque las encaremos con indiferencia, sino porque creemos que son muy importantes y reconocemos que no existe una forma de resolverlas políticamente.(...) En consecuencia, la justicia como equidad deliberadamente permanece en la superficie filosóficamente hablando.

En contraste con el liberalismo como doctrina moral comprensiva, la justicia como equidad se propone ofrecer una concepción política de la justicia arraigada en las ideas intuitivas básicas de la cultura pública de una democracia constitucional. Suponemos que estas ideas pueden ser afirmadas por cada una de las doctrinas morales opuestas que circulan en una sociedad democrática razonablemente justa. De esta manera, la justicia como equidad procura identificar el núcleo de un consenso superpuesto, es decir, las ideas intuitivas compartidas que, tras articularse como una concepción política de la justicia, resultan suficientes para asegurar un régimen constitucional justo¹²⁴.

La misma idea aparece en *Political Liberalism*:

La tercera característica de una concepción política de la justicia es que su contenido se expresa en términos de ciertas ideas fundamentales que se consideran implícitas en la cultura política pública de una sociedad democrática¹²⁵.

El problema radica en que, planteada así la cuestión, no resulta clara nuestra relación con los dos principios de justicia ni los motivos que justifiquen la existencia de un *deber natural* de obedecerlos. Kant, tan citado por Rawls, había definido al deber como “la necesidad de una acción por respeto a la ley”¹²⁶. El concepto de deber suponía, pues, para él, no sólo

124. *Ibid.*, pág. 44.

125. RAWLS, John, *Liberalismo político*, *ob. cit.* pág. 38.

126. KANT, Manuel, “Fundamentación de la metafísica de las costumbres”, trad. García Morente, en Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Crítica de la razón práctica, La paz perpetua*, México, Editorial Porrúa, 1977, pág. 25.

la concordancia objetiva con la ley moral, sino que el único motor de la voluntad haya sido el respeto a la ley. Que la voluntad haya obrado no *de conformidad* con el deber sino *por deber*, excluyéndose de este modo como fundamento de determinación de la voluntad a la inclinación. “La conciencia de una libre sumisión de la voluntad bajo la ley, como unida sin embargo con una inevitable coacción hecha a todas las inclinaciones, (...), es, pues, el respeto hacia la ley”¹²⁷. Esta ley, la ley moral que exige y también inspira ese respeto se nos presenta a su vez como un *factum*. “Se puede denominar la conciencia de esta ley fundamental un hecho de la razón, porque no se la puede inferir de datos antecedentes de la razón, por ejemplo, de la conciencia de la libertad (pues esta conciencia no nos es dada anteriormente), sino que se impone por sí misma a nosotros como proposición sintética *a priori*, (...) ella no es un hecho empírico, sino el único hecho de la razón pura, la cual se anuncia por él como originariamente legisladora (*sic volo, sic jubeo*)”¹²⁸. En este sentido, la ley moral es “un imperativo que manda categóricamente, porque la ley es incondicionada”¹²⁹. Muy distinta parece ser la idea Rawlsiana de un convenio, realizado para alcanzar nuestro propio beneficio en el que los términos del acuerdo se desprenden de la actual situación de nuestra cultura occidental¹³⁰.

Los motivos de esta ambivalencia, creemos, habremos de encontrarlos en la tercera parte de la obra, la más interesante desde una perspectiva filosófica, en la que Rawls analiza las nociones de justicia y de bien.

127. KANT, Manuel, *Crítica de la razón práctica*, *ob. cit.*, pág. 147.

128. *Ibid.*, pág. 112.

129. *Ibid.*

130. Ver a este respecto mi artículo “El problema de la racionalidad práctica en John Rawls”, *Dikaion*, Año 15, Núm. 10, Bogotá, diciembre 2001.

Los fundamentos filosóficos. (La primacía de la justicia por sobre el bien)

La tercera parte de la obra (en la que se abordan temas más directamente filosóficos), está destinada a discutir las relaciones entre bien y justicia y a justificar lo que Rawls llama la primacía de la justicia por sobre el bien, es decir, que Rawls aquí explica por qué cree que si bien nuestras sociedades hoy día no pueden aspirar a lograr un consenso entre sus miembros respecto de lo que es una vida buena, si pueden, y deben, alcanzar un ideal de justicia compartida.

La bondad como racionalidad

¿Cuándo decimos que algo o alguien es bueno? Para los casos más simples, nos dice Rawls, podemos decir que “A es un buen X, cuando –y sólo cuando– A tiene las propiedades (en un grado superior al promedio o norma X) que es racional desear en un X, en vista del uso que se da a los X, o que se espera dar, etcétera”¹³¹. Un buen reloj será, de este modo, aquel que tenga las características que es racional desear en un reloj: “si suponemos que, por definición, un reloj es un artículo utilizado para que marque la hora, (...), será lógico que un buen reloj sea uno que marque la hora exacta”¹³².

Rawls insiste en que hay un amplio acuerdo entre los autores acerca de la descripción del bien en esta línea, cita para ello a Aristóteles, Santo Tomás de Aquino y Kant, y agrega: “no hay nada necesariamente justo, ni moralmente correcto, acerca del punto de vista desde el que se juzga que las cosas son buenas o malas. Se puede decir de un hombre que es un buen espía, o un

131. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob.cit., pág. 441.

132. Ibid., pág. 444.

buen asesino, sin aprobar sus actividades. Aplicando la definición a este caso, se interpretaría que estamos diciendo que el individuo a quien nos referimos tiene los atributos que es racional desear en un espía o en un asesino, dadas las funciones que se espera que realicen los espías y los asesinos”¹³³.

La noción de bien se usa en este caso, aclara, en un sentido eminentemente *descriptivo*, expresando la correspondencia entre medio y meta. Un buen reloj será el que marque bien la hora, supuesto que yo pretenda alcanzar con él esta finalidad.

De manera análoga habremos de considerar que el proyecto de vida de una persona es bueno cuando le permite a ésta alcanzar las metas que previamente se haya fijado. Desde este punto de vista se entiende que Rawls pueda identificar la noción de *bien* con la de *racionalidad*, entendida, tal como lo hace desde el comienzo de la obra, en un sentido eminentemente *instrumental* (“el concepto de racionalidad tiene que ser interpretado, en lo posible, en el sentido estrictamente tradicional de la *teoría económica, según la cual se emplean los medios más efectivos para los fines dados*”)¹³⁴.

El hombre es, justamente, una persona moral, consciente, unificada, por su capacidad de vivir de acuerdo a propósitos coherentes, sistemáticos; por su capacidad de proyectar. Su racionalidad radica, esencialmente, en esta posibilidad de ordenar ciertos medios en función de metas: “*Proyectar, por tanto, es, en parte, inventariar*. Tratamos de organizar nuestras actividades en una sucesión temporal, en la que cada una se mantiene durante un cierto tiempo. (...) Los recursos básicos de tiempo y de energía se asignan a distintas actividades, según la intensidad de los deseos a que responden y según la medida en que probablemente contribuirán a la consecución de otros fines. El objeto de la deliberación es el de encontrar el proyecto que mejor orga-

133. *Ibid.*, pág. 446.

134. *Ibid.*, pág. 31. (La cursiva es nuestra).

nice nuestras actividades e influya en la formación de nuestros deseos subsiguientes, de modo que nuestros propósitos e intereses puedan combinarse fructíferamente en un solo esquema de comportamiento. (...) Un proyecto, pues, se compone de subproyectos convenientemente dispuestos en una jerarquía, y los rasgos generales del proyecto permiten que los objetivos e intereses más permanentes se complementen entre sí”¹³⁵.

En consecuencia, podremos considerar que un proyecto de vida a largo plazo es mejor que otro: “si permite el estímulo y la satisfacción de todos los objetivos e intereses del otro proyecto, y el estímulo y la satisfacción, además, de algún otro objetivo o interés. Debe preferirse el proyecto más inclusivo, si lo hay, porque comprende todos los objetivos del primer proyecto y, por lo menos, otro objetivo más. *Si este principio se combina con el de los medios efectivos, juntos definen la racionalidad como la preferencia, en igualdad de circunstancias, de los mayores medios para realizar nuestros propósitos*, y el desarrollo de intereses más amplios y más variados suponiendo que esas aspiraciones puedan llevarse a cabo”¹³⁶.

Aparece de este modo el concepto de racionalidad deliberativa. “Ésta caracteriza al futuro bien de una persona, en conjunto, como lo que esta persona desearía y buscaría ahora, si las consecuencias de todas las diversas formas de comportamiento que se le ofrecen fuesen, en el momento actual, exactamente previstas por ella y adecuadamente realizadas en su imaginación. El bien del individuo es la hipotética composición de las fuerzas impulsivas que resulta de la reflexión deliberativa que cumple determinadas condiciones”¹³⁷.

Esta noción de racionalidad excluye, sin embargo, de manera categórica, la noción de *naturaleza* en sentido aristotélico, la

135. *Ibid.*, pág. 454.

136. *Ibid.*, pág. 457.

137. *Ibid.*, pág. 460.

convicción de que la persona encuentra en ella fines que *descubre*, que preexistan a su propia libertad. La racionalidad se determina, exclusivamente, en relación a metas que el hombre libremente elige. Es lo que Rawls expresa diciendo que el yo es anterior a sus fines.

[I]maginemos a alguien cuyo único placer consiste en contar briznas de hierba en diversas zonas geoméricamente conformadas, como *parterres* y espacios bien recortados. Por lo demás, es inteligente y posee, en realidad, aptitudes poco comunes, pues vive de lo que gana resolviendo difíciles problemas matemáticos. La definición del bien nos obliga a reconocer que el bien para este hombre consiste, ciertamente, en contar briznas de hierba, o, más exactamente, su bien está determinado por un proyecto que concede un lugar especialmente relevante a esta actividad. Ante su caso, intentaríamos otras hipótesis. Tal vez sea un hombre especialmente neurótico y haya adquirido, en los primeros años de su vida, una aversión a la compañía humana, y por eso cuenta briznas de hierba, para evitar el trato con otras personas. Pero, si admitimos que su naturaleza consiste en disfrutar con esta actividad y en no disfrutar con ninguna otra, y que no hay modo posible de cambiar esta condición, entonces no hay duda de que un proyecto racional para él se centrará en esa actividad. Será para él la finalidad que regula la catalogación de sus acciones, y esto decide que es bueno para él. Recurro a este caso fantástico, sólo para demostrar que la exactitud de la definición del bien de una persona en términos del proyecto racional para ella no requiere que sea verdadero el principio aristotélico¹³⁸.

Pueden existir, en consecuencia, proyectos de vida *incompatibles* que deban ser considerados, sin embargo, como *igualmente racionales*. Y no existe manera racional de elegir entre los mismos, a no ser que podamos incluirlos dentro de un plan más abarcador, pues sólo cuando las metas perseguidas se presentan como *medios* ordenados a los efectos de alcanzar un *mismo*

138. *Ibid.*, pág. 478.

objetivo, tiene sentido la pregunta de cuál medio es más *bueno*, o sea, idóneo para llevarnos al fin.

[H]ay un procedimiento de deliberación que todavía no he mencionado, y es el de analizar nuestros objetivos. Es decir, podemos tratar de encontrar una descripción más detallada o más esclarecedora del objeto de nuestros deseos, esperando que los principios correspondientes resuelvan luego el caso. Así, puede ocurrir que una caracterización más plena o más profunda de lo que deseamos revele que, en última instancia, existe un *proyecto que lo incluye*.

Consideremos de nuevo el ejemplo del proyecto de unas vacaciones. Muchas veces, cuando nos preguntamos por qué deseamos visitar dos lugares distintos, descubrimos que en el fondo se encuentran *ciertos fines más generales*, y que todos ellos pueden cumplirse yendo a un lugar mejor que al otro¹³⁹.

El problema de la elección racional quedaría entonces resuelto en caso de existir un único fin dominante respecto del cual todos los otros fines pudieran ser considerados como medios. Este habría sido, según Rawls, el camino intentado por Aristóteles, o el propuesto por San Ignacio de Loyola al decir que el fin “dominante” es el de servir a Dios.

[E]s fácil ver por qué la idea de que haya un único fin dominante (...) al que es racional aspirar resulta sumamente atractiva. Porque, si existe ese fin al que se subordinan todos los demás fines, es probable que todos los deseos, en la medida en que sean racionales, admitan un análisis que muestre cuáles son los principios que corresponde aplicar. El procedimiento para hacer una elección racional y la concepción de esta elección, estarían, pues, perfectamente claros: la deliberación atendería siempre a unos medios para unos fines, estando todos los fines menores, a su vez, ordenados como medios para un solo fin dominante. Las numerosas cadenas finitas de razones acaban concluyendo y encontrándose en el mismo punto¹⁴⁰.

139. *Ibid.*, pág. 609. (La cursiva es nuestra).

140. *Ibid.*, pág. 610.

Ahora bien, el rechazo de la idea metafísica de naturaleza lo lleva a Rawls a sostener que también los últimos fines dependen de la libre elección personal: “Porque el yo es anterior a los fines que mediante él se afirman; incluso un fin dominante tiene que ser elegido entre numerosas posibilidades. No hay modo de sobrepasar la racionalidad deliberativa”¹⁴¹. Por ello, todo intento de sentar un fin último termina siendo tan vago, que resulta imposible orientarse por el mismo.

El carácter extremado de las concepciones propias del fin dominante se oculta, frecuentemente, bajo la vaguedad y la ambigüedad del fin propuesto. Por ejemplo, si Dios es concebido (y seguramente debe serlo) como un ser moral, el fin de servirle sobre todas las cosas queda sin especificar, en la medida en que las divinas intenciones no están claras en la revelación, ni resultan evidentes a la razón natural. (...) Como las cuestiones disputadas suelen situarse en este punto, la solución propuesta por la ética religiosa es sólo aparente. (...) *El bien humano es heterogéneo, porque los propósitos del yo son heterogéneos*¹⁴².

Toda decisión, termina, pues, en última instancia, dependiendo de motivaciones que no son racionales. “Utilizando como guías los principios de elección racional y formulando nuestros deseos de la forma más lúcida que nos sea posible, podemos reducir el campo de la elección puramente preferencial, *pero no podemos eliminarlo totalmente*. La indeterminación de la decisión parece surgir, pues, del hecho de que una persona tenga muchos objetivos para los que no se dispone de ningún patrón comparativo, adecuado para decidir entre ellos cuando entran en conflicto”¹⁴³.

En más de un aspecto este análisis se asemeja al realizado por Kant, en el Libro Segundo de la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Kant distingue allí entre dos tipos de impera-

141. Ibid., pág. 619.

142. Ibid., pág. 612. (La cursiva es nuestra).

143. Ibid., pág. 610.

tivos, los categóricos, que son los que ordenan una acción por sí misma, sin referencia a ningún otro fin, y los hipotéticos, que ordenan una acción al considerarla como medio para alcanzar alguna otra cosa. Estos imperativos hipotéticos, a su vez, se dividen en problemáticos y asertóricos. Un imperativo hipotético problemático, ordena una acción como medio para un fin, que puede o no quererse. Estos imperativos pueden, en general, llamarse imperativos de habilidad. Si un médico quiere curar a alguien, deberá realizar ciertas acciones, al igual que un envenenador deberá poner determinados medios si en vez de curar quiere matar. “Los preceptos que sigue el médico para curar perfectamente al hombre y los que sigue el envenenador para matarlo, seguramente son de igual valor, en cuanto que cada uno de ellos sirve para realizar cumplidamente su propósito”¹⁴⁴. No se trata en este caso, dice Kant, de saber si el fin es en sí mismo racional y bueno. El imperativo problemático ordena, simplemente, lo que resulta menester realizar a los efectos de conseguir un fin que no necesariamente debe ser querido. El imperativo hipotético asertórico, en cambio, y éste es el punto que nos interesa, manda una acción como medio para conseguir un fin real, que necesariamente debe darse.

Escuchemos a Kant en este punto:

Hay, sin embargo, un fin que puede presuponerse real en todos los seres racionales (...), y éste es el propósito de la felicidad. El imperativo hipotético que representa la necesidad práctica de la acción como medio para fomentar la felicidad es asertórico. (...) Ahora bien; la habilidad para elegir los medios conducentes al mayor posible bienestar propio, podemos llamarla sagacidad (...) el imperativo que se refiere a la elección de los medios para la propia felicidad, esto es, al precepto de la sagacidad, es hipotético”¹⁴⁵.

144. KANT, Manuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. García Morente, México, Porrúa, 1977, pág. 35.

145. *Ibid.*, pág. 36.

Estos *imperativos de la sagacidad* coincidirían enteramente con los de la habilidad y serían, como éstos, analíticos, si fuera igualmente fácil dar un concepto determinado de la felicidad. Pero, continúa diciendo Kant, “es una desdicha que el concepto de la felicidad sea un concepto tan indeterminado (...) nadie es capaz, de determinar, por un principio, con plena certeza, qué sea lo que le haría verdaderamente feliz, (...). Así, el problema ‘determinar con seguridad y universalidad qué acción fomente la felicidad de un ser racional’ es totalmente insoluble”¹⁴⁶.

Ahora bien, además de los motivos teóricos que tengamos para afirmar que el bien humano es heterogéneo, la imposibilidad de llegar a un acuerdo respecto de los proyectos de vida constituye, señala Rawls, especialmente en sus últimas obras, un hecho irreversible de la moderna cultura occidental. Llevando a su culminación la fragmentación de la unidad medieval iniciada por la Reforma, la sociedad democrática “está marcada por una diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales opuestas entre sí e irreconciliables”¹⁴⁷.

Como señalé anteriormente, la Reforma y sus consecuencias constituyen el origen histórico de estos supuestos liberales. Hasta las Guerras de Religión de los siglos dieciséis y diecisiete, los términos equitativos de cooperación social estaban estrictamente delimitados: se consideraba imposible la cooperación social en base al respeto mutuo entre personas con distintas creencias religiosas; o, siguiendo los términos aquí empleados, entre personas que afirman ideas del bien fundamentalmente diferentes¹⁴⁸.

La existencia de esta pluralidad de visiones, racionales, aunque incompatibles entre sí, que, como viéramos, constituye una de las

146. *Ibid.*, págs. 37/38. (La cursiva es nuestra).

147. RAWLS, John, *Liberalismo político*, *ob. cit.*, pág. 29.

148. RAWLS, John, *La justicia como equidad, política no metafísica*, *ob.cit.*, pág. 46.

circunstancias de la justicia (cfr. pág. 5), es la que explica la importancia otorgada, en el sistema de Rawls, al primer principio de la justicia, “Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás”¹⁴⁹. En tanto no afectemos la igual libertad de otros ciudadanos, cada persona tiene derecho a elegir su propio proyecto de vida.

Como cada persona es libre de proyectar su vida según le plazca (mientras sus intenciones sean compatibles con los principios de la justicia), no se requiere unanimidad respecto a los patrones de racionalidad¹⁵⁰.

En una sociedad bien ordenada, por tanto, los proyectos de vida de los individuos son diferentes, en el sentido de que tales proyectos dan especial importancia a diferentes propósitos, y las personas quedan en libertad de determinar su bien, sin contar con los puntos de vista de los otros, más que a título consultivo. Ahora bien, esta variedad en las concepciones del bien es buena en sí misma, o, dicho de otro modo, es racional que los miembros de una sociedad bien ordenada deseen que sus proyectos sean diferentes¹⁵¹.

Lejos del perfeccionismo aristotélico, que considera competencia del Estado la promoción de una determinada concepción del bien entre sus miembros, Rawls asume, en consecuencia, que la primera tarea de una sociedad bien ordenada consiste en la defensa de la autonomía de sus miembros.

El sentido de la justicia

Ahora bien, aunque no es necesario, a los efectos de garantizar la existencia de una sociedad bien ordenada, que sus miem-

149. *Ibid.*, pág. 82.

150. *Ibid.*, pág. 493.

151. *Ibid.*, pág. 495.

bros compartan una misma visión sobre el bien, resulta sin embargo imprescindible, sostiene Rawls, que sus miembros puedan alcanzar una visión unánime sobre lo que es la justicia.

En una sociedad bien ordenada, por tanto, los proyectos de vida de los individuos son diferentes, en el sentido de que tales proyectos dan especial importancia a diferentes propósitos, y las personas quedan en libertad de determinar su bien, sin contar con los puntos de vista de los otros, más que a título consultivo. Ahora bien, esta variedad en las concepciones del bien es buena en sí misma, o, dicho de otro modo, es racional que los miembros de una sociedad bien ordenada deseen que sus proyectos sean diferentes. (...) Pero la situación es enteramente distinta con la justicia: aquí exigimos no sólo unos principios comunes, sino unos modos bastante similares de aplicarlos en los casos particulares, de modo que pueda definirse un ordenamiento final de pretensiones opuestas. Los juicios de la justicia sólo son consultivos en circunstancias especiales¹⁵².

Una y otra vez insiste Rawls en esta idea: no es necesario que los ciudadanos de un estado concuerden respecto de sus ideas del bien, pero es esencial la coincidencia en lo que hace a la idea de justicia.

Un segundo contraste entre lo justo y lo bueno consiste en que es una cosa buena, en general, que las concepciones que los individuos tienen de su propio bien difieran de un modo notable, mientras *no ocurre lo mismo respecto a sus concepciones de lo justo*. En una sociedad bien ordenada, los ciudadanos sostienen los mismos principios del derecho y tratan de alcanzar el mismo juicio en los casos particulares¹⁵³.

Explicar esta afirmación requerirá que abordemos una de las cuestiones centrales de la filosofía política: la de la pregunta sobre la causa que mueve a los hombres a asociarse. De entre

152. *Ibid.*, pág. 495.

153. *Ibid.*, pág. 494.

las respuestas que, a lo largo de la historia, se han dado a esta pregunta, nos interesa considerar especialmente dos, claramente enfrentadas entre sí: la de quienes afirman, como Aristóteles lo hiciera, que la naturaleza social del hombre es la causa eficiente del Estado y la de quienes por el contrario sostienen, siguiendo las huellas trazadas por Spinoza y Hobbes, que el egoísmo es la fuerza que impulsa a los hombres a la colaboración¹⁵⁴.

Ahora bien, el pensamiento de Rawls, en este punto, parece intentar una alternativa media entre ambos extremos. Aunque ha seguido a Hume al hablar sobre las circunstancias que hacen necesaria a la justicia (recordemos el *solo por el egoísmo y limitada generosidad de los hombres, juntamente con los escasos medios que la naturaleza nos proporciona para nuestras necesidades, se produce la justicia*), y ha sostenido, asimismo, que en la situación originaria las partes son *mutuamente desinteresadas*, parece oponerse, sin embargo (sin dejar por ello de rechazar las visiones “perfeccionistas” u “orgánicas” de la sociedad), a la idea de que sea posible fundar una sociedad sobre la sola base del egoísmo.

La justificación de por qué Rawls considera al egoísmo insuficiente para garantizar la estabilidad de la sociedad la desarrolla en su crítica a lo que denomina “la noción de sociedad privada”. Esta noción de sociedad privada –nos dice– “se encuentra en muchos sitios. Son bien conocidos los ejemplos en Platón, *La República* (369-372), y en Hegel, *Filosofía del Derecho* (n.182-187), bajo el epígrafe de sociedad civil. El hábitat natural de esta noción se encuentra en la teoría económica (equilibrio general), y la discusión de Hegel refleja su lectura de Adam Smith, *La riqueza de las naciones*”¹⁵⁵. Lo característico de este

154. Esta visión pesimista caracterizó tanto a los representantes de la ilustración inglesa y escocesa (Hume, Mandeville), cuanto a los fundadores de la escuela de economía clásica (Adam Smith, Malthus), diferenciándolos de los iluministas de Francia y Alemania, más cercanos a la idea de la bondad natural del hombre y del progreso indefinido.

155. *Ibid.*, pág. 576. Para el concepto de sociedad civil, que RAWLS parece hacer sinónimo de sociedad privada, puede consultarse a Norberto BOBBIO “El

tipo de sociedad es que sus miembros se avienen a colaborar con el único fin de incrementar el propio beneficio. Resultan altamente significativos, para clarificar esta noción, los textos de Platón y de Hegel antes mencionados. En el pasaje de *La República* (criticado por Aristóteles en su *Política*, 1291 a 10-19), Platón coloca el origen de la sociedad en la necesidad mutua de asistencia de los hombres.

fragmento canónico para el nacimiento del significado 'sociedad civil' que se ha vuelto habitual es aquel en el cual Marx, en el Prefacio de la Contribución a la crítica de la economía política, escribe que estudiando a Hegel llegó a la convicción de que las instituciones jurídicas y políticas tienen sus raíces en las relaciones materiales de existencia ' que Hegel... comprendía bajo el nombre de 'sociedad civil' y de esto deriva la consecuencia de que 'la anatomía de la sociedad hay que buscarla en la economía política. No importa que en este fragmento Marx haya dado una interpretación reductiva y deformante del concepto hegeliano 'sociedad civil', (...); lo que importa resaltar es que (...), 'sociedad civil' significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera preestatal diferente y separada de la del Estado, la misma esfera preestatal que los escritores del derecho natural y en parte en la línea de los primeros economistas, comenzando por los fisiócratas, habían llamado estado de naturaleza o sociedad natural. La sustitución realizada en el lenguaje marxista de la expresión 'estado de naturaleza' por la expresión 'sociedad civil', mediante Hegel pero mucho más allá de Hegel, se comprueba en el fragmento de una obra de juventud como *La sagrada familia* en la que se lee: El 'Estado moderno' tiene como 'base natural' (obsérvese: 'natural') la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre sólo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente (trad. it. p.126). Todavía más sorprendente es que el carácter específico de la sociedad civil definida de esta manera coincida totalmente con el carácter específico del estado de naturaleza hobbesiano que es, como bien se sabe, la guerra de todos contra todos: Toda la 'sociedad civil' es precisamente esta guerra (del hombre contra el hombre), uno contra otro, de todos los individuos, aislados uno de otro ahora sólo por su 'individualidad', y es el movimiento general, desenfrenado, de las potencias elementales de la vida liberadas de las cadenas de los privilegios (ídem, pág. 130)", Norberto BOBBIO, *Estado, gobierno y sociedad*, México, F.C.E., 1994, pág. 46. Afirma asimismo Bobbio respecto del uso de la expresión en Hegel: "La interpretación de la sociedad civil

-A mi juicio –dije yo–, la ciudad tiene su origen en que cada uno de nosotros no se basta a sí mismo y necesita de muchas otras cosas. O a qué otra causa atribuyes tú el origen de la ciudad?

-A ninguna otra- contestó.

-Tenemos, pues, que un hombre se une a otro llevado por una necesidad, y a otro llevado por otra necesidad diferente, y como las necesidades son varias, su multiplicidad reúne a muchos hombres en un mismo lugar, que se asocian para ayudarse entre sí, y a esta sociedad le damos el nombre de ciudad, no te parece?

-Sin duda.

-Mas cuando uno da a otro lo que tiene o efectúa el cambio de una cosa por otra, ¿no lo hace con la convicción de que obra en su propio interés?

Y en su *Filosofía del derecho*, Hegel afirma, al abordar el tema de la sociedad civil que: “En la sociedad civil cada uno es fin para sí mismo y todos los demás no son nada para él. Pero sin relación con los demás no puede alcanzar sus fines, los otros son, por lo tanto, medios para el fin de un individuo particular”¹⁵⁶.

Según Rawls, pues, los principales rasgos de la sociedad privada son: “primero, que las personas que la comprenden, ya sean individuos humanos o asociaciones, tienen sus propios fines privados, que son contrarios o independientes, pero en ningún caso complementarios. Y, segundo, no se considera que las institu-

hegeliana como el lugar cuya anatomía debe buscarse en la economía política es parcial y, en referencia a la comprensión del pensamiento genuino de Hegel, desorientadora. (...) La sociedad civil hegeliana representa el primer momento de la formación del Estado, el Estado jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, mientras que el Estado propiamente dicho es el momento ético-político, cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte, tanto así que se podría llamar el Estado interno o interior”, *Ibid.*, págs. 52/53.

156. HEGEL, G. W., *Filosofía del derecho*, Barcelona, EDHASA, 1988, pág. 260.

ciones tengan valor alguno por sí mismas, pues la actividad de ocuparse en ella no se estima como un bien, sino, en todo caso, como una carga. Así, pues, cada persona valora los ordenamientos sociales sólo como un medio para sus fines privados. Nadie tiene en cuenta el bien de los otros, ni lo que poseen; más bien, cada uno prefiere el esquema más eficaz que le dé la mayor proporción de beneficios”¹⁵⁷. La sociedad privada, en consecuencia, “no se mantiene unida por una convicción pública de que sus ordenamientos básicos son justos y buenos en sí mismos, sino por los cálculos de todos, o de un número suficientemente algo para mantener el esquema, de que cualquier cambio posible reduciría el volumen de los medios que los individuos emplean para perseguir sus fines personales”¹⁵⁸.

El rechazo de esta perspectiva lo llevará a Rawls a criticar, asimismo, algunas formulaciones contemporáneas cercanas a la misma. En especial polemiza con la llamada “teoría económica de la democracia”, citando expresamente, como representantes de esta corriente a J. M. Buchanan y Gordon Tullock y a su obra *The Calculus of Consent*¹⁵⁹. Esta alusión es sumamente interesante ya que nos permite comprender por qué, en oposición a dichos autores, Rawls considera necesaria la existencia de un “sentido de la justicia compartido” para garantizar la estabilidad de la sociedad.

La *teoría económica de la democracia*, ligada a la llamada *teoría de la elección racional*, nace del intento de aplicar algunos de los principios metodológicos propios de la economía a los análisis de la realidad política. Estos principios se reducen bá-

157. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 576.

158. Ibid., pág. 576.

159. Cfr. Ibid., Punto 31, nota 2, pág. 229. Acerca de la teoría económica de la democracia cita, además (Punto 54, nota 18, pág. 402), a J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3 a ed., Nueva York, Harper and Brothers, 1950, caps. 21-23 y DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers, 1957. Punto 54, nota 18, pág. 402.

sicamente al individualismo metodológico y al supuesto de la racionalidad individual. El individualismo metodológico pretende explicar, a partir de las acciones individuales, los fenómenos de carácter colectivo. En general, se supone que estas acciones individuales responden al clásico criterio económico de la maximización de la utilidad: los individuos disponen de un conjunto finito de alternativas entre las que elegir y, de manera coherente con sus fines, escogen aquella que esperan que les proporcione el mayor grado de satisfacción o utilidad. En este sentido, los individuos son racionales.

Ahora bien, según Buchanan¹⁶⁰, las relaciones políticas pueden, en muchos sentidos, ser consideradas análogas a las relaciones económicas. Ambas situaciones, afirma, “representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr ciertos objetivos comunes. En realidad, ellos ‘intercambian’ *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente compartido (...) La hipótesis más razonable sobre el comportamiento humano que este sencillo modelo sugiere es que los mismos valores básicos moti-

160 . Para explicar los lineamientos de esta teoría nos ceñiremos a su obra *The Calculus of Consent*.

van a los individuos en los dos casos, aunque los valores hedonísticos estrechamente concebidos parecen claramente pesar con más fuerza en la actividad económica que en la política”¹⁶¹.

Los politólogos –prosigue Buchanan– “parece que raramente han utilizado este enfoque esencialmente económico de la actividad colectiva. Sus análisis de los procesos de la elección colectiva han estado más a menudo fundamentados sobre la hipótesis implícita de que el individuo representativo trata no de maximizar su propia utilidad, sino de hallar el ‘interés público’ o el ‘bien común’ (...) A lo largo de los siglos, el buscador de beneficios, el maximizador de la utilidad, ha encontrado pocos amigos entre los filósofos morales y políticos. En los dos últimos siglos, la búsqueda del beneficio privado ha sido tolerada de forma relucante en el sector privado (...) En la esfera política, la búsqueda del beneficio privado por parte del individuo participante ha sido condenada casi universalmente de ‘demoníaca’ por los filósofos moralistas de muchas tendencias. Nadie parece haber investigado cuidadosamente la hipótesis implícita de que el individuo debe cambiar de cualquier modo sus mecanismos filosóficos y morales cuando se desplaza entre los aspectos privados y sociales de la vida”¹⁶². En consecuencia, la hipótesis económico individualista o de maximización de utilidad ha de ser la base, según Buchanan, para la comprensión de los comportamientos en los procesos políticos. Ello no equivale a sostener que el único móvil de los agentes radica en el impulso egoísta, sino que alcanza, para poder considerar a una relación como económica, con que el interés de la otra parte en el intercambio no se tenga en consideración.

Fácil es ver que esta descripción de la cooperación política coincide con lo que Rawls llama la *sociedad civil*. Ahora bien, a esta manera de entender los vínculos sociales nues-

161. BUCHANAN, Jaes y TULLOCK, Gordon, *El Cálculo del Consenso*, Barcelona, Planeta, 1993, pág. 44.

162. *Ibid.*, págs. 45/46.

tro autor contrapone lo que denomina *naturaleza social de la humanidad*.

La naturaleza social de la humanidad se manifiesta claramente en el contraste con la concepción de la sociedad privada. Así, los seres humanos tienen, de hecho, objetivos finales compartidos, y valoran sus instituciones y actividades comunes como buenas en sí mismas. Nos necesitamos unos a otros como participantes de unos modos de vida comprometidos en la persecución de sus propios objetivos, y los éxitos y las satisfacciones de los otros son necesarios y halagüeños para nuestro propio bien. (...) Podemos decir, pues, siguiendo a Humboldt, que es a través de la unión social fundada en las necesidades y posibilidades de sus miembros como cada persona puede participar en la suma total de los valores naturales realizados de los otros. Llegamos así a la noción de la comunidad del género humano cuyos miembros gozan de las excelencias recíprocas y de la individualidad suscitadas por las instituciones libres, y reconocen el bien de cada uno como un elemento de la actividad completa, cuyo esquema, en su conjunto, es objeto de general consentimiento y complace a todos. (...) A menos que esta adhesión se funda con elementos de *afecto* y de *amistad*, no mostrará los rasgos característicos de la unión social¹⁶³.

Y agrega en nota al pie:

Como un claro ejemplo para ilustrar esta noción de la unión social, podemos considerar un grupo de músicos, cada uno de los cuales podría haberse preparado para tocar tan bien como los otros cualquier instrumento de la orquesta, pero, mediante una especie de acuerdo tácito, cada uno se propuso perfeccionar sus facultades sólo en el instrumento elegido, de modo que así se realizan las facultades de todos en sus ejecuciones conjuntas. Esta idea ocupa también un lugar fundamental en la obra de Kant, “Idea para una Historia Universal”, (...). [L]as personas se ne-

163. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, págs. 577/580.

cesitan recíprocamente, porque sólo en la activa cooperación con los otros se logran cumplidamente las facultades de una persona. Sólo en una unión social se completa el individuo¹⁶⁴.

El problema de la perspectiva individualista es que, a juicio de Rawls, ella no resulta suficiente para garantizar la *unión social*. De allí que merezca ser rechazada¹⁶⁵. Una sociedad estable necesita que entre sus miembros se establezcan vínculos morales, y no de mera conveniencia. En especial es preciso que exista un *sentido de justicia*, por el cual los ciudadanos se sientan obligados a obrar *incluso a costa de sus propios intereses*¹⁶⁶.

Una sociedad bien ordenada está regida también por su concepción pública de la justicia. Este hecho implica que sus miembros tienen un profundo deseo, normalmente eficaz, de actuar según requieren los principios de justicia¹⁶⁷.

En una sociedad bien ordenada cada persona comprende los primeros principios que rigen el esquema en su conjunto, tal como este ha de ponerse en práctica a lo largo de muchas generaciones, y todos tienen un *decidido propósito de adherirse a esos principios en su proyecto de vida*¹⁶⁸.

Rawls llega a utilizar expresiones tales como *amistad* o *amor a la humanidad*, para caracterizar la naturaleza del vínculo que debería enlazar a los miembros de una comunidad política: “El sentido de la justicia se halla unido al amor a la humanidad, (...). En realidad, sin un sentido de la justicia común o coincidente, la amistad social no puede existir”¹⁶⁹. Esto explica la importancia dada, en el

164. Ibid., págs. 579/580.

165. La llamada teoría económica de la democracia, la interpretación que extiende las ideas y métodos básicos de la teoría del precio al proceso político, debe ser considerada cautelosamente, a pesar de sus méritos. Ibid., pág. 544.

166. Cfr. Una revisión de la idea de razón pública, en: RAWLS, John, *El derecho de gentes*, ob. cit., pág. 161.

167. Ibid., pág. 502.

168. Ibid., pág. 583. (La cursiva es nuestra).

169. Ibid., pág. 526.

capítulo VIII, dedicado al problema de la justicia, al estudio de cómo se desarrollan en el hombre los *sentimientos morales* y por qué, en su obra más tardía, *Liberalismo político*, insiste en la necesidad de tomar en cuenta ciertas *virtudes políticas*.

Si bien el liberalismo político busca un terreno común y es neutral en su objetivo, importa recalcar que, no obstante, puede afirmar la superioridad de ciertas formas de carácter moral, y alentar la práctica de ciertas virtudes morales. Así, la justicia en tanto que imparcialidad incluye tomar en cuenta ciertas virtudes políticas: las virtudes de la cooperación social justa, tales como las virtudes de la civilidad y de la tolerancia, de la razonabilidad y del sentido de la imparcialidad. (...) Como los ideales vinculados a las virtudes políticas están ligados a los principios de la justicia política y a las formas de juicio y de conducta esenciales para sostener la cooperación social justa a través del tiempo, esos ideales y virtudes son compatibles con el liberalismo político. Caracterizan el ideal del buen ciudadano de un Estado democrático; (...). De esta manera las virtudes políticas deben distinguirse de las virtudes que caracterizan a los estilos de vida que pertenecen a las doctrinas comprensivas religiosas y filosóficas¹⁷⁰.

La contraposición entre sociedad privada y naturaleza social de la humanidad permite comprender, asimismo, la peculiar visión que Rawls tiene de la naturaleza del Poder Legislativo. La discusión legislativa, afirma, “ha de concebirse no como una contienda de intereses, sino como un intento de conseguir el mejor programa político, definido por los principios de la justicia”¹⁷¹. El procedimiento ideal se aclara, agrega, “observando cómo contrasta con el proceso de un mercado ideal. (...) el mercado obtiene un resultado eficaz, aún cuando todos traten de conseguir su propio beneficio, y suponiendo, desde luego, que así es como se comportan normalmente los agentes econó-

170. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 189.

171. Ibid., pág. 398.

micos. Al vender o al comprar para maximizar la cantidad de satisfacción o los beneficios, los consumidores y las empresas no emiten un juicio acerca de cuál es la configuración económica más feliz, dada la distribución inicial de activos. En realidad, intentan llevar a cabo sus fines en tanto lo permitan las normas, y cualquier juicio que emitan será siempre su propio punto de vista. (...) Por tanto, a pesar de ciertas semejanzas entre los mercados y las elecciones, el proceso del mercado ideal y el proceso legislativo ideal son diferentes en aspectos fundamentales. Están proyectados para conseguir diferentes fines: el primero se dirige a la eficacia y el segundo, en lo posible, a la justicia. (...) [L]a aplicación de la teoría económica al proceso constitucional actual tiene graves limitaciones, en tanto la conducta política esté afectada por el sentido que las personas tienen de la justicia, como ocurre en toda sociedad viable, en la que una legislación justa es el primer fin social¹⁷².

La Teoría de la justicia como ideal político

Ahora bien, Rawls insiste, sobre todo en sus últimas obras, en que este ideal de justicia compartido, capaz de garantizar la estabilidad de la sociedad, ha de ser un ideal estrictamente *político*. Ello implica, a nuestro entender, dos afirmaciones diversas, aunque estrechamente relacionadas entre sí: a) la afirmación que la teoría de la justicia ha de ser independiente de toda concepción del bien, es decir, que ha de ser liberal y, b) la afirmación que la teoría de la justicia ha de ser independiente de toda visión filosófico o religiosa comprehensiva, *incluso* de la del propio liberalismo.

Una teoría de la justicia ha de ser, en primer lugar, *independiente respecto de toda concepción del bien*.

172. Ibid., pág. 400 y sigs.

Una de las más profundas distinciones entre las concepciones políticas de la justicia enfrenta a aquellas que consienten una pluralidad de concepciones del bien opuestas e incluso inconmensurables con aquellas que sostienen que no existe más que una única concepción del bien que debe ser reconocida por todas las personas, en la medida en que sean plenamente racionales. Las concepciones que se sitúan a un lado de esta distinción difieren en varios aspectos fundamentales de las que se sitúan al otro. Platón y Aristóteles, y la tradición cristiana representada por San Agustín y Santo Tomás, se sitúan del lado del bien racional único. Estas concepciones son teleológicas y sostienen que las instituciones son justas en la medida en que efectivamente promueven ese bien. Asimismo, desde la época clásica, la tradición dominante parece haber sostenido que no existe más que una única concepción del bien, y que el propósito de la filosofía moral, junto con la teología y la metafísica, es definir su naturaleza. (...) En contraste, el liberalismo es una concepción política que supone la existencia de múltiples concepciones del bien conflictivas e inconmensurables, cada cual compatible con la plena racionalidad de los seres humanos. En consecuencia, el liberalismo supone que una característica fundamental de la cultura de una sociedad democrática es que los ciudadanos afirman una pluralidad de concepciones del bien conflictivas e inconmensurables¹⁷³.

Ronald Dworkin, comentando la obra de Rawls, señala con especial claridad que es esta separación entre justicia y bien lo que define a una teoría como liberal.

Hay dos enfoques generales posibles acerca de la cuestión acerca de cuáles arreglos sociales son justos. Un enfoque dice que la respuesta a la pregunta: “¿Qué es justicia?”, depende de la respuesta a una nueva pregunta, a saber: “¿Qué tipos de vida han de llevar hombres y mujeres?” “¿Qué se considera como

173. RAWLS, John, *La justicia como equidad, política no metafísica*, ob. cit., pág. 45.

excelencia en un ser humano?” Dice: “Trata a la gente como le gustaría ser tratada a la gente excelente, conforme a alguna teoría de la excelencia.” Los liberales rechazan ese enfoque de la justicia. Dicen que la justicia es independiente de cualquier noción particular de la buena vida, de tal manera que personas que sostienen tipos muy diferentes de teorías acerca de la excelencia humana pueden estar de acuerdo acerca de lo que requiere la justicia. (...) El libro de Rawls intenta demostrar hasta dónde puede generarse una teoría política atractiva, altruista y humanitaria, que se base en este segundo enfoque liberal¹⁷⁴.

Los motivos para sostener esta independencia que contradice a toda la concepción clásica, que consideró a la teoría de la justicia como una parte de la teoría moral¹⁷⁵, son múltiples. En primer lugar, como viéramos, la convicción teórica de que resulta imposible, mediante la razón, alcanzar una definición única de lo que sea el bien humano. En segundo lugar, el hecho histórico de que la moderna cultura occidental esté caracterizada (como consecuencia de un proceso que hundiéndose sus raíces en la reforma, habría conducido desde las guerras de religión al desarrollo del principio de la tolerancia), por la coexistencia de una multiplicidad de visiones sobre el bien opuestas e irreconciliables. De allí que, para resultar aceptable, una concepción de la justicia debe poder, ante todo, “dar cabida a una diversidad de doctrinas, a la pluralidad de concepciones del bien conflictivas, e incluso inconmensurables, que suscriben los miembros de las sociedades democráticas existentes”¹⁷⁶. Existe, además, aunque menos ma-

174. DWORKIN, Ronald en: Bryan Magee, *Los hombres detrás de las ideas*, ob. cit., pág. 264.

175. Aristóteles, por ejemplo, desarrolla su teoría de la justicia en el contexto de la *Ética* (cfr. *Ética a Nicómaco*, libro V). En el mismo sentido Santo Tomás de Aquino desarrolla su tratado de la Justicia dentro de la II-II de su *Suma Teológica*, dedicada a las virtudes en particular, después de haber desarrollado en la I-II los principios generales de su teoría moral.

176. RAWLS, John, *La justicia como equidad, política no metafísica*, ob. cit., pág. 28.

nifiesta, menos explícita, una tercera razón que a menudo se insinúa en sus obras: la convicción, heredada de la filosofía de las luces, de que la idea de verdad, en sentido fuerte, necesariamente engendra la intolerancia. Resulta significativo, en este sentido, que en su última obra, *El derecho de gentes*, Rawls considere que el nazismo, en lo esencial, deriva del espíritu religioso¹⁷⁷, e identifique, sin más, la Inquisición con el Holocausto¹⁷⁸.

En segundo lugar, una teoría *política* de la justicia ha de ser independiente de cualquier referencia a una *visión metafísica o comprehensiva* de la realidad. Rawls insiste que éste es el punto

177. Conviene no pasar por alto (*not to be overlooked*) el hecho de que la demoníaca concepción hitleriana del mundo era, en un sentido perserso, religiosa. Así se observa tanto en sus orígenes cuanto en sus odios y amores. Su “antisemitismo redentor”, como lo denomina Saul Frieländer, contiene mucho más que elementos raciales. “El antisemitismo redentor nace del miedo a la degeneración racial y a la creencia religiosa en la redención”. John RAWLS, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, pág. 20. La traducción es nuestra, la de Paidós (John RAWLS, *El derecho de gentes*, Barcelona, Paidós, 2001, pág. 31), al traducir *overlooked* como sobrestimar, altera completamente el significado original.

178. Desde la época del emperador Constantino en el siglo IV, la cristiandad ha castigado la herejía y ha tratado de desterrar lo que considera falsa doctrina mediante la persecución y las guerras de religión. Para ello ha necesitado los poderes coercitivos del Estado. La inquisición, instituida por el papa Gregorio IX, actuó durante las guerras de religión de los siglos XVI y XVII. En septiembre de 1572, el papa Pío V celebró en la Iglesia de San Luis Rey de Roma, en compañía de 33 cardenales, una misa de acción de gracias por la masacre de San Bartolomé, ocurrida en París el mes anterior, cuando 15.000 hugonotes o protestantes franceses fueron asesinados por grupos católicos. La herejía era peor vista que el asesinato. Este celo persecutorio ha sido la gran maldición de la religión cristiana. Fue compartido por Lutero, Calvino y los reformadores protestantes, y no fue radicalmente cuestionado por la Iglesia católica hasta el Concilio Ecuménico Vaticano II. ¿Estos males han sido mayores o menores que el Holocausto? No es necesario hacer tales juicios comparativos. Los grandes males son suficientes. Pero la Inquisición y el Holocausto no están desconectados. John RAWLS, *El derecho de gentes*, ob. cit., pág. 32.

en el que más ha evolucionado su pensamiento. La diferencia esencial entre *Teoría de la justicia* (1971) y *Liberalismo político* (1993) residiría, entonces, en que si bien la primera se presenta como una teoría *liberal* de la justicia (es decir, como una teoría que separa a la justicia del bien), lo hace todavía en nombre de una doctrina *comprehensiva*, en tanto que la segunda pretende independizarse de todo presupuesto filosófico o religioso. Podemos encontrar ejemplos de este liberalismo comprensivo, sostiene Rawls, en las filosofías de Hume, Kant o Stuart Mill¹⁷⁹. En polémica con la autoridad eclesiástica, estos autores habrían pretendido, con el objetivo de defender la libertad, encontrar respuesta a las cuestiones básicas de la epistemología moral y de la psicología¹⁸⁰. Ahora bien, aunque no puede negarse que “los liberalismos de Kant y Mill gozan de cierta preeminencia histórica” puesto que son “dos de las primeras y más importantes concepciones filosóficas que adhirieron a la moderna democracia constitucional y que desarrollaron sus ideas subyacentes”¹⁸¹, no resulta posible, en nuestra cultura fragmentada, recurrir a ningún ideal comprensivo para fundar la convivencia política.

Una sociedad democrática moderna se caracteriza no sólo por la pluralidad de doctrinas comprensivas, ya sean religiosas, filosóficas y morales, sino también porque ese conjunto de doctrinas comprensivas razonables es un pluralismo de doctrinas que resultan incompatibles entre sí. Ninguna de estas doctrinas cuenta con el consenso de los ciudadanos en general. Ni tampoco debiéramos suponer que en un futuro previsible una de ellas, o alguna otra doctrina razonable, algún día sea suscrita por todos o casi todos los ciudadanos de esa sociedad. El liberalismo político presupone que, en cuanto a propósitos políti-

179. Cfr. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., 20 o John Rawls, *La Justicia como Equidad, Política no Metafísica*, ob. cit., pág. 44.

180. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 20.

181. RAWLS, John, *La Justicia como Equidad, Política no Metafísica*, ob. cit., pág. 44.

cos, una pluralidad de doctrinas comprensivas razonables, aunque incompatible entre sí, es el resultado normal del ejercicio de la razón humana dentro del marco de las instituciones libres de un régimen constitucional democrático¹⁸².

Que el liberalismo sea *político* supone, en consecuencia, “que las personas pueden aceptar esta concepción y recurrir a ella cuando discuten problemas de justicia política, sin comprometerse, en otros aspectos de sus vidas, con los ideales omnicomprensivos frecuentemente asociados con el liberalismo, por ejemplo, los ideales de la autonomía o la individualidad”¹⁸³. En una democracia constitucional “la concepción pública de la justicia debería ser tan independiente como fuera posible de las doctrinas filosóficas y religiosas”¹⁸⁴.

De allí que el objetivo de una teoría de la justicia, afirme el último Rawls, sea eminentemente *práctico*:

El objetivo de la justicia como imparcialidad es, por tanto, un asunto práctico: se presenta como una concepción de la justicia que pueden compartir los ciudadanos, en tanto que es fundamento de un acuerdo político y razonado, informado y voluntario. Expresa su razón pública y política compartida. Pero, para lograr esa razón compartida, la concepción de la justicia debe ser, en lo posible, independiente de las doctrinas filosóficas y religiosas opuestas e incompatibles que profesen los ciudadanos. Al formular tal concepción, el liberalismo político aplica el principio de la tolerancia a la filosofía misma. Las doctrinas religiosas que en siglos anteriores eran la base ideológica que profesaba la sociedad han dado paso, gradualmente, a ciertos principios de gobierno constitucional que pueden suscribir *todos los ciudadanos, cualquiera sea su punto de vista religioso*. Las doctrinas comprensivas filosóficas y morales no pueden ser ya suscritas de esta manera por los ciudadanos en general, y tampoco pueden ya servir, si acaso algún día lo hicieron, como el fundamento que profesa la sociedad.

182. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 11.

183. RAWLS, John, *La Justicia como Equidad, Política no Metafísica*, ob. cit., pág. 43.

184. Ibid., pág. 27.

INTRODUCCIÓN A JOHN RAWLS

Por lo tanto, lo que busca el liberalismo político es una concepción política de la justicia (...). Aclaremos: esa concepción política ha de ser, por así decirlo, política y no metafísica¹⁸⁵.

Esta evolución del pensamiento de Rawls conlleva una serie de consecuencias. En primer lugar, como lo viéramos al tratar el problema de la posición original, su teoría abandona, de este modo, toda pretensión de validez universal. El famoso artículo “La Justicia como Equidad, Política, no Metafísica”, comienza, justamente, con estas palabras: “En este artículo comentaré, en términos generales, cómo entiendo actualmente la concepción de la justicia que denominara ‘justicia como equidad’ (presentada en mi libro *A Theory of Justice*). Emprendo esta tarea porque puede parecer que dicha concepción depende de pretensiones filosóficas que quisiera evitar, por ejemplo, pretensiones de validez universal (...)”¹⁸⁶.

De este abandono de la universalidad puede concluirse, en segundo lugar, que los principios de justicia, lejos de constituir criterios universales de juicio que hacen posible una comparación valorativa entre distintas culturas, expresan, simplemente, “ciertas ideas fundamentales que se consideran implícitas en la cultura política pública de una sociedad democrática”¹⁸⁷. La teoría de la justicia, en consecuencia, habrá de “recurrir exclusivamente a las ideas intuitivas básicas arraigadas en las instituciones políticas de un régimen constitucional democrático y en las tradiciones públicas de su interpretación”, derivando la aceptación de los principios de justicia de un “consenso superpuesto”¹⁸⁸, por el que

185. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., págs. 34/35. (La cursiva es nuestra).

186. RAWLS, John, *La Justicia como Equidad, Política no Metafísica*, ob. cit., pág. 27.

187. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 38.

188. *Overlapped*: en parte igual en parte distinto, que coincide solamente en una parte. No parece demasiado feliz traducir el término por el neologismo “traslapado”. Cfr. RAWLS, John, *Liberalismo Político*, ob. cit., pág. 137, (La idea de un consenso traslapado).

diferentes personas con visiones comprensivas incompatibles, puedan, sin embargo, adherir a los mismos, en virtud de esta concordancia parcial.

En contraste con el liberalismo como doctrina moral comprensiva, la justicia como equidad se propone ofrecer una concepción política de la justicia arraigada en las ideas intuitivas básicas de la cultura pública de una democracia constitucional. Suponemos que estas ideas pueden ser afirmadas por cada una de las doctrinas morales opuestas que circulan en una sociedad democrática razonablemente justa. De esta manera, la justicia como equidad procura identificar el núcleo de un consenso superpuesto, es decir, las ideas intuitivas compartidas que, tras articularse como una concepción política de la justicia, resultan suficientes para asegurar un régimen constitucional justo¹⁸⁹.

¿Cómo interpretar esta renuncia a la universalidad, este viraje, del último Rawls, hacia la idea del “consenso superpuesto”? Dos, a nuestro entender, son las interpretaciones posibles. Puede afirmarse, en primer lugar, como lo hace Rorty, que esta evolución constituye, simplemente, una nueva expresión que manifiesta la crisis que en nuestros días aqueja a la metafísica. Coincidiendo con el abandono de lo que Nietzsche definía como “espíritu de seriedad”, este rechazo de la pretensión de fundar una teoría de la justicia sobre premisas verdaderas constituiría uno de los logros de la actual cultura occidental. La “prioridad de la democracia sobre la filosofía”, significa, de este modo, que “la verdad, entendida en sentido platónico (...), sencillamente es irrelevante para la democracia política”¹⁹⁰. La afirmación de Rawls de que “la justicia como equidad deliberadamente per-

189. RAWLS, John, *La Justicia como Equidad, Política no Metafísica*, ob. cit., pág. 44.

190. RORTY, Richard, *La prioridad de la democracia sobre la filosofía*, en: Gianni Vattimo, *La secularización de la Filosofía*, Barcelona, Gedisa Editorial, 1992, pág. 47.

manece en la superficie, filosóficamente hablando” sería idéntica, en consecuencia, a la actitud de alentar la frivolidad en relación con los temas filosóficos. Actitud que, afirma Rorty, “sirve para lo mismo que serviría la de alentar la frivolidad respecto de los temas teológicos tradicionales. Del mismo modo que el surgimiento de la economía de mercado, la alfabetización, la proliferación de géneros artísticos y el irreductible pluralismo de la cultura contemporánea, también esta frivolidad y superficialidad filosófica ayuda a cargar con el desencanto del mundo. Ayuda a hacer más pragmáticos a los habitantes del mundo, más tolerantes, más liberales, más receptivos a las apelaciones de la razón instrumental”¹⁹¹.

Otra interpretación es posible, sin embargo, si nos apoyamos en la afirmación de Rawls de que su defensa de la libertad “no conduce al escepticismo en filosofía o a la indiferencia en la religión”¹⁹², a pesar de que “quizá puedan darse argumentos en favor de la libertad que tengan una o más de estas doctrinas como premisa”¹⁹³. Se podría considerar, entonces, que lo que nuestro autor busca es, justamente, una doctrina que, por no requerir de estos presupuestos, pueda, en consecuencia, ser defendida *también* desde un punto de vista religioso, superando las perspectivas demasiado estrechas del racionalismo iluminista. “No hay, ni es necesario que haya –afirma Rawls en una de sus últimas obras– guerra entre la religión y la democracia. A este respecto, el liberalismo político es radicalmente diferente del liberalismo de la Ilustración, que históricamente atacó a la cristiandad tradicional”¹⁹⁴. La distinción, aunque su-

191. RORTY, Richard, *La prioridad de la democracia sobre la filosofía*, ob. cit., pág. 50.

192. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 248.

193. *Ibid.*, pág. 248.

194. RAWLS, John, “Una revisión de la idea de razón pública”, en: *El derecho de gentes y Una revisión de la idea de razón pública*, Barcelona, Paidós, 2001, pág. 201.

til, reviste profundas consecuencias. ¿Se trata de terminar de erradicar el sentido religioso de la sociedad o, por el contrario, de volverle a dar cabida en una sociedad que reconoce *también*, el derecho a poseer una concepción religiosa? Varias afirmaciones de *Liberalismo Político* parecieran inclinarnos hacia esta segunda interpretación. En el capítulo 4 de la conferencia IV: “Un consenso traslapado ni indiferente ni escéptico”, Rawls afirma:

[S]ería desastroso para la idea de una concepción política de la justicia verla como indiferente, o escéptica, hacia la verdad, mucho más que en conflicto con ella. Tal escepticismo o tal indiferencia pondría a la filosofía política en oposición con numerosas doctrinas comprensivas, y así haría fracasar desde el principio sus objetivos de lograr un consenso traslapado.

Hasta donde esto es posible, tratamos de no afirmar ni negar cualquier punto de vista comprensivo particular en lo religioso, filosófico y moral, o su teoría de la verdad asociada y su escala de valores. (...) [E]speramos crear la posibilidad de que todos acepten la concepción política como verdadera o razonable desde el punto de vista de su propia convicción comprensiva, cualquiera sea ésta¹⁹⁵.

De este modo, “una concepción política libremente aceptada no niega que existan otros valores que se apliquen, por ejemplo, al ámbito personal, familiar o al de las asociaciones; ni tampoco afirma que los valores políticos estén separados de otros valores, o que entre ambos no exista continuidad alguna. (...) En este caso, los ciudadanos mismos, en el ejercicio de su libertad de pensamiento y de conciencia, y tomando en cuenta sus doctrinas comprensivas, perciben la concepción política como algo que procede de sus demás valores, o que es congruente con ellos (...)”¹⁹⁶.

De ser correcta esta segunda interpretación el pensamiento de Rawls se acercaría, en muchos aspectos, a las reflexiones que Jaques Maritain realizara, hace más de 50 años en su famoso *Man*

195. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 151.

196. Ibid., pág. 35.

and the State, con ocasión de la sanción de la Declaración de Derechos de las Naciones Unidas. Varios parecen ser, en efecto, los puntos de coincidencia. Encontramos, en primer lugar, la afirmación de que el pluralismo constituye un hecho histórico irreversible de la cultura de la modernidad.

En la era “sacra” de la Edad Media se efectuó un grandioso intento de erigir la vida de la comunidad y civilización terrenales sobre la base de la unidad de la fe teológica y el credo religioso. Este empeño se logró por un cierto número de siglos, pero fracasó con el correr del tiempo, después de la Reforma y el Renacimiento, y un retorno a esa norma sacra es inconcebible.(...) La división religiosa entre los hombres es en sí una desdicha. Pero queramos o no, hemos de reconocerla como un hecho cierto¹⁹⁷.

En segundo lugar, la convicción de que una sociedad democrática necesita de un acuerdo básico sobre los principios que cimientan su existencia, lo que Rawls denomina los “principios de justicia”.

Una sociedad de hombres libres implica algunos dogmas básicos que constituyen la médula de su existencia misma. Una democracia genuina importa un acuerdo fundamental de las opiniones y las voluntades sobre las bases de la vida común; ha de tener conciencia de sí y de sus principios, y deberá ser capaz de defender y promover su propia concepción de la vida política y social; debe contener un credo humano común, el credo de la libertad¹⁹⁸.

Este acuerdo, que Maritain denomina *fe cívica o secular*, y que consiste, básicamente, en la decisión de respetar los derechos humanos, no presupone, sin embargo, una coincidencia *teórica* entre los hombres.

197. MARITAIN, Jacques, *El hombre y el Estado*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda., 1952, pág. 129.

198. *Ibid.*, pág. 130.

Los hombres mutuamente opuestos en sus concepciones teóricas pueden llegar a un acuerdo práctico sobre una lista de derechos humanos. (...) Como la Declaración Internacional de Derechos, publicada por las Naciones Unidas en 1948, lo demostró claramente, resulta sin duda alguna difícil pero no imposible establecer una formulación común de tales *conclusiones prácticas* o, en otras palabras, de los diversos derechos con que cuenta el hombre en su existencia personal y social. Sin embargo, sería absolutamente fútil buscar una *justificación racional* común de tales conclusiones prácticas y derechos. Si procediéramos así correríamos el riesgo de imponer un dogmatismo arbitrario o de vernos detenidos en seco por diferencias irreconciliables. Lo que se plantea aquí es la posibilidad de un acuerdo práctico entre hombres que teóricamente se oponen entre sí¹⁹⁹.

No supone, en especial, ninguna visión religiosa ni pretende ser un sustituto de la misma.

El punto más importante que deseo destacar aquí, es que esta fe e inspiración, así como el concepto de sí misma que necesita una democracia, son cosas que no pertenecen al orden del credo religioso y la vida eterna, sino al orden temporal o secular de la vida terrena, de la cultura y la civilización. La fe en cuestión es una fe *cívica* o *secular*, que no religiosa. Ni es tampoco el substitutivo filosófico de la fe religiosa que buscaron en vano los filósofos de los siglos XVIII y XIX²⁰⁰.

Se trata, en cambio, de un acuerdo de tipo práctico, una coincidencia más pragmática que teórica. En consecuencia, personas que tienen opiniones metafísicas y religiosas distintas, pueden coincidir, sin abandonar sus convicciones, con el contenido de esta fe secular.

En el nivel de las interpretaciones o justificaciones racionales, en el nivel teórico o especulativo, la cuestión de los dere-

199. *Ibid.*, pág. 93.

200. *Ibid.*, pág. 131.

chos del hombre trae a colación todo el sistema de certidumbres morales y metafísicas (o antimetafísicas) que suscribe cada individuo. En tanto que no reine la unidad religiosa o filosófica entre los hombres, las interpretaciones y justificaciones estarán en conflicto recíproco.

Pero, por el contrario, en el dominio del aserto práctico, es posible el acuerdo sobre una declaración común merced a un enfoque que es más pragmático que teórico, y por el esfuerzo colectivo de comparar, refundir y perfeccionar los borradores a fin de que el texto definitivo sea aceptable para todos desde el punto de vista de la convergencia práctica, prescindiendo de las divergencias de perspectiva teórica²⁰¹.

¿Cuál es, entonces, el objeto de la fe secular que estamos analizando? Pues se trata de un objeto meramente práctico, y no teórico o dogmático. La fe secular en cuestión se relaciona con los dogmas prácticos que la mente humana puede querer justificar –con mayor o menor éxito, pero eso es cuestión aparte– desde perspectivas filosóficas muy distintas (...).

Así, esos hombres que tienen opiniones metafísicas y religiosas muy diferentes e incluso opuestas, pueden coincidir, no en virtud de ninguna identidad de doctrina, sino de una similitud analógica en los principios prácticos hacia las mismas conclusiones prácticas, y pueden compartir la misma fe secular práctica, con tal de que reverencien por igual, aunque quizás por razones distintas, la verdad y la inteligencia, la dignidad humana, la libertad, el amor fraternal y el valor absoluto del bien moral²⁰².

Incluso en lo que respecta al contenido de esta fe secular parecen coincidir Rawls y Maritain.

¿Cuál sería el contenido de la carta moral, el código de la moralidad social y política a que me estoy refiriendo, y cuya validez está implícita en el cuerpo fundamental de una sociedad de hombres libres? Tal carta se referiría, por ejemplo, a los puntos

201. *Ibid.*, pág. 96

202. *Ibid.*, pág. 132.

siguientes: derechos y libertades de la persona humana; derechos y libertades políticas; derechos y libertades sociales y sus correspondientes responsabilidades; derechos y deberes de las personas que forman parte de una sociedad familiar, y libertades y obligaciones de ésta con respecto al cuerpo político; derechos y deberes mutuos entre los grupos y el estado; gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; funciones de la autoridad en una democracia política y social, obligaciones morales –que obligan en conciencia– con respecto a las leyes justas, así como a la Constitución que garantiza las libertades del pueblo; exclusión de la posibilidad de recurrir a los golpes de estado (*coups d'état*) en una sociedad que es realmente libre y que se halla regida por leyes cuyo cambio y evolución dependen de la mayoría popular; igualdad humana; justicia entre las personas y el cuerpo político; justicia entre el cuerpo político y las personas; amistad cívica e ideal de fraternidad; libertad religiosa, tolerancia recíproca y mutuo respeto entre las diversas comunidades espirituales y escuelas de pensamiento; convicción cívica y amor a la patria; reverencia hacia su historia y herencia, comprensión para las diversas tradiciones que se amalgamaron al crear su unidad; obligación de cada persona respecto del bien común del cuerpo político y deberes de cada nación hacia el bien general de la sociedad civilizada, así como la necesidad de adquirir conciencia de la unidad del mundo y de la existencia real de una comunidad de pueblos sobre el planeta²⁰³.

El contenido de este credo, por último, constituye un fondo de ideas básicas que, *de hecho*, son compartidas por los miembros de las actuales democracias constitucionales.

Es un hecho que en las naciones democráticas como Estados Unidos y Francia, que tan dura experiencia histórica tienen de la lucha por la libertad, prácticamente todos sus ciudadanos estarían dispuestos a suscribir desde el primero al último de los preceptos de la carta²⁰⁴.

203. *Ibid.*, pág. 133.

204. *Ibid.*, pág. 134.

A pesar de las coincidencias, el punto en el que difieren radicalmente ambos pensadores reside en la aceptación, o no, de la idea de verdad²⁰⁵. Pues, Maritain, aunque haya expresamente decidido no detenerse en las cuestiones teóricas, no abandona por ello la idea que el consenso gira en torno a ciertas nociones prácticas que todos los hombres pueden universalmente considerar como *verdaderas*. Ello lo lleva a rescatar la idea de ley natural y, en especial, de naturaleza humana. “Doy por sentado que admitimos que hay una naturaleza humana y que ésta es la misma en todos los hombres. Asimismo doy por admitido que el hombre es un ser dotado de inteligencia y que, como tal, procede con la comprensión de lo que hace y, por consiguiente, que tiene la facultad de determinar los fines que persigue. Por otra parte, está dotado de una naturaleza o estructura ontológica que constituye un centro de necesidades inteligibles; el hombre tiene fines que forzosamente corresponden a esa constitución esencial y que son idénticos para todos”²⁰⁶. Mientras que Rawls, no sólo ha rechazado, como viéramos, esta idea de naturaleza, al afirmar que “el yo es anterior a los fines que mediante él se afirman”²⁰⁷, sino que, explícitamente, en sus últimas obras, deja de lado la noción de verdad.

205. Otros muchos puntos pueden señalarse: merece destacarse, en especial, la diferente valoración que ambos autores realizan del cristianismo. A diferencia de Rawls que parece priorizar la responsabilidad del Iluminismo en la determinación del contenido de esta fe secular, Maritain considera, por el contrario, que ha sido el cristianismo el que ha tenido el papel fundamental: “la carta democrática (...) ha cobrado forma en la historia humana como consecuencia de las inspiraciones del Evangelio, que despertaron las potencialidades “naturalmente cristianas” de la conciencia secular común, incluso entre los más diversos linajes espirituales y escuelas de pensamiento opuestas entre sí” MARITAIN, Jacques, *ob. cit.*, pág. 134.

206. *Ibid.*, pág. 103.

207. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 619.

Racionalidad, verdad, razonabilidad

Este abandono de la noción de verdad muestra lo problemática que resulta la posición de Rawls a partir de *Liberalismo Político*. La preocupación sigue siendo la misma que en *Teoría de la justicia*: hacer posible la existencia de la sociedad, la colaboración permanente entre los hombres. Se ha acentuado, en cambio, la conciencia de la multiplicidad de concepciones que alberga la moderna sociedad democrática. “Los ciudadanos advierten que no pueden alcanzar acuerdos e incluso aproximarse al mutuo entendimiento si se apoyan en sus irreconciliables doctrinas generales”²⁰⁸. La *Teoría de la justicia* le parece al Rawls de *Liberalismo Político* como demasiado ligada, todavía, a visiones comprensivas. De allí que considere necesario abandonar la idea de verdad, en sentido fuerte, por parecer incompatible con la sociedad democrática. “El celo que entraña la verdad absoluta en política es incompatible con una idea de razón pública que forma parte de la ciudadanía democrática”²⁰⁹. Pero, al mismo tiempo, la preocupación de *Teoría de la justicia* subsiste: la sociedad necesita para su estabilidad algo más que el mero cálculo de intereses. No se trata de disolver a la sociedad política en la sociedad privada, en el cálculo de utilidad. No alcanza, por ende, la mera racionalidad, entendida en el sentido de la teoría económica. Una teoría de la justicia no ha de pretender, en consecuencia, ser *verdadera*, pero tampoco se reduce a ser meramente *racional*. Habrá de ser, por lo tanto, *razonable*. “Propongo que, en el ámbito de la razón pública, las doctrinas generales sobre lo verdadero o lo justo sean sustituidas por una idea de lo políticamente razonable que se dirija a los ciudadanos como ciudadanos. Resulta esencial que la idea de razón pública no critique

208. RAWLS, John, “Una revisión de la idea de razón pública”, *El Derecho de Gentes, ob. cit.*, pág. 155.

209. *Ibid.*, pág. 157.

ni ataque a ninguna doctrina global, religiosa o no religiosa, salvo si tal doctrina es incompatible con los fundamentos de la razón pública y de la sociedad democrática”²¹⁰.

Rawls hace entrar en juego, de este modo, la noción de razón pública, o conjunto de convicciones compartidas por la sociedad, que permite legitimar tanto la toma de una decisión por parte de los órganos del gobierno cuanto las pretensiones políticas de los particulares. Lejos, pues, del voluntarismo positivista, Rawls considera que: “los ciudadanos que comparten el poder político supremo han de ejercer dicho poder de tal suerte que cada uno pueda *justificar razonablemente* sus decisiones políticas”²¹¹. Dicha justificación no puede derivar, sin embargo, del mero acuerdo con el ordenamiento jurídico positivo, sino que es éste mismo el que requiere ser legitimado por su conformidad con la razón. La noción de razón, sin embargo, no nos remite, como en el iusnaturalismo clásico, a las ideas de verdad o de orden natural, sino que es esencialmente política o pública, derivando su contenido del “consenso superpuesto”. Es, justamente, por su referencia a idea de razón pública que el ordenamiento positivo de una sociedad adquiere relevancia moral. En la medida en que los funcionarios competentes respeten en sus decisiones los dictados de la razón pública, “la expresión jurídica de la opinión mayoritaria es ley legítima”²¹², resultando, a la vez, “política y moralmente obligatoria”²¹³ para los ciudadanos, los que deberían acatar sus decisiones “incluso a costa de sus propios intereses en casos concretos, siempre que los demás ciudadanos también acepten dichos términos”²¹⁴.

210. *Ibid.*, pág. 155.

211. *Ibid.*, pág. 160. (La cursiva es nuestra).

212. *Ibid.*, pág. 161.

213. *Ibid.*, pág. 161

214. *Ibid.*, pág. 161.

Rawls no contesta, sin embargo, a la pregunta de por qué las “ideas intuitivas básicas” de las que partimos para justificar una teoría de la justicia, no requieren, en cuanto principios, de ningún tipo de fundamentación. Como bien señala Habermas, “Rawls propone una división del trabajo entre lo político y lo metafísico con el resultado de que el contenido, en el que todos los ciudadanos pueden coincidir, se separa de las correspondientes razones, de las razones por las cuales los individuos lo aceptan como verdadero”²¹⁵. De este modo, las razones morales a favor de una concepción presuntamente común de la justicia son por definición razones *no públicas*. “Únicamente la circunstancia feliz de que converjan en el resultado las distintas razones no públicas motivadas tiene como consecuencia la validez pública, esto es, la ‘razonabilidad’ del contenido por todos aceptado de este ‘consenso entrecruzado’. De las premisas de diferentes concepciones ‘resulta’ un acuerdo en las consecuencias. Para la estructura de la teoría es completamente decisivo que los participantes puedan observar esta convergencia meramente como un hecho social”²¹⁶. La teoría de la justicia necesita, de este modo, de un consenso básico *ya logrado*, dado que carece de un punto de vista moral desde el cual los ciudadanos pudieran desarrollar y justificar una concepción política en una deliberación pública común. Resulta, en última instancia incongruente, señala Habermas, que Rawls, por un lado, rescate la noción de deber y la filosofía de Kant frente al utilitarismo imperante en los Estados Unidos, al mismo tiempo que, por otro, pretende derivar los principios de justicia del consenso²¹⁷. “En *Political Liberalism* se encuentran dos tendencias contradictorias en materia de

215. HABERMAS, Jürgen; RAWLS, John, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998, pág. 157.

216. *Ibid.*, pág. 158.

217. Puede consultarse, respecto de estas contradicciones mi artículo “El problema de la racionalidad práctica en John Rawls”, *Dikaion*, Año 15, Núm. 10, diciembre 2001.

fundamentación. La idea del consenso entrecruzado tiene como consecuencia el decidido debilitamiento de la pretensión de razón de la concepción kantiana de la justicia”²¹⁸.

Conclusión

¿Cómo valorar la obra de Rawls? Existe una cierta unanimidad en reconocerle, en primer lugar, un mérito histórico. Ella marcó un hito en el comienzo del abandono del paradigma conductista reinante en la ciencia política de los Estados Unidos, y abrió, de este modo, el camino a una multitud de trabajos que, reivindicando la posibilidad de un conocimiento normativo, pretendieron encontrar, desde la razón, criterios para resolver los variados conflictos de tipo ético planteados a la sociedad del momento.

Desde el momento mismo en que fuera publicada, *Teoría de la justicia* dio origen a múltiples discusiones que, en alguna medida, pueden sistematizarse en función de la parte de la obra en la que se detienen: a) el diseño concreto de las instituciones que, según Rawls, respetan los principios de justicia contenidas esencialmente en la segunda parte de la obra, b) el razonamiento en virtud del cual pretende justificar dichas soluciones, presente, en lo fundamental, en la primera parte de *Teoría de la justicia* y, c) la filosofía ética subyacente. En esta última quisiéramos detenernos.

Desde este punto de vista, a nuestro entender, el mérito, pero también la limitación de su obra, reside en el enorme esfuerzo realizado para conciliar tradiciones filosóficas contrapuestas. En realidad, pareciera que, más que elaborar una síntesis, lo que Rawls pretende, a toda costa, es evitar ciertos errores que a su

218. HABERMAS, Jürgen; RAWLS, John, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998.

entender presentan cada una de las filosofías que se proponen como alternativas.

Así, por ejemplo, la idea de unión social parece estar a medio camino entre la idea de sociedad privada y la idea de comunidad. La primera debe ser rechazada pues no alcanza para fundar la estabilidad de la sociedad. Más allá de la búsqueda del propio beneficio, los miembros de una sociedad deben compartir un efectivo sentido de justicia. Pero tampoco podemos confundir a la sociedad política con una comunidad, en la que sus miembros se encuentran unidos por una doctrina religiosa, filosófica o moral comprensiva, pues ello puede conducir a una pérdida de la libertad personal. La *Teoría de la justicia* ocupa, de este modo, “una posición intermedia entre el perfeccionismo y el utilitarismo”²¹⁹.

Una sociedad bien ordenada, tal como la hemos especificado, *no es, por tanto, una sociedad privada*; porque en una sociedad bien ordenada y basada en la justicia como imparcialidad, los ciudadanos tienen, en efecto, finalidades últimas comunes, si bien es verdad que no profesan la misma doctrina comprensiva, sí afirman y suscriben la misma concepción política de la *justicia*²²⁰.

[L]a justicia como imparcialidad efectivamente abandona (*justice as fairness does indeed abandon the ideal of political community*) el ideal de una comunidad política, si entendemos que ese ideal es una sociedad políticamente unida (parcial o plenamente) sobre una concepción comprensiva religiosa, filosófica o moral. Esa concepción de la unidad social está excluida por el hecho del pluralismo razonable; ya no es una posibilidad política para quienes aceptan las restricciones de la libertad y la tolerancia de las instituciones democráticas. Como hemos visto, el liberalismo político concibe la unidad social de manera diferente: a saber, como derivada de un consenso sobre la base de coincidencias parciales (*overlapping*) sobre una

219. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, *ob. cit.*, pág. 366.

220. RAWLS, John, *Liberalismo político*, *ob. cit.*, pág. 195. (La cursiva es nuestra).

concepción política de la justicia apropiada para un régimen constitucional²²¹.

También pretende, la teoría de la justicia, establecer un puente entre egoísmo y altruismo. En la posición original las partes son, como hemos visto “mutuamente desinteresadas” (Hume hablaba, directamente, de “egoísmo y generosidad limitada”), pero “la combinación del desinterés mutuo en el velo de ignorancia alcanza en gran medida el mismo propósito que la benevolencia, ya que esta combinación de condiciones fuerza a que cada persona en la posición original tome en cuenta el bien de los demás. (...) La impresión de que esta concepción de la justicia es egoísta es una ilusión provocada al considerar sólo uno de los elementos de la posición original. (...) En suma, la combinación del desinterés mutuo con el velo de la ignorancia tiene las ventajas de la simplicidad y la claridad, al mismo tiempo que asegura los efectos de los que a primera vista parecen los supuestos moralmente más atractivos”²²². La idea de reciprocidad, señala a su vez en liberalismo político, “se sitúa entre la idea de imparcialidad, que es altruista (pues su motivación es el bien general), y la idea de mutua ventaja, que supone que cada cual tendrá ventajas respecto a su presente o esperada situación futura”²²³.

La noción de *razonabilidad* se sitúa, por último, entre el puro voluntarismo y la idea de verdad. La teoría de la justicia se ofrece, de este modo, como una vía intermedia entre el dogmatismo intolerante, por un lado, y el reduccionismo que considera a la religión y a la moral como asunto de mera preferencia por otro.

221. RAWLS, John, *Political liberalism*, New York, Columbia University Press, 1996, pág. 201. (La traducción mía, la del F.C.E. traduce la afirmación “justice as fairness does indeed abandon the ideal of political community” como “la justicia como imparcialidad de ninguna manera abandona el ideal de una comunidad política” cambiando radicalmente el sentido de la frase. Cfr. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 195.

222. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob.cit., pág. 176.

223. RAWLS, John, *Liberalismo político*, ob. cit., pág. 40.

La libertad de conciencia y la libertad de pensamiento no deberían fundarse en un escepticismo filosófico o ético, ni en la indiferencia a los intereses religiosos y morales. Los principios de justicia definen, por un lado, un camino apropiado entre el dogmatismo y la intolerancia y, por otro, un reduccionismo que considera la religión y la moralidad como simples preferencias. Y ya que la teoría de la justicia se basa en premisas débiles, pero ampliamente mantenidas, puede que obtenga la aceptación general²²⁴.

Estos errores de los que Rawls pretende alejarse constituyen, en síntesis, los grandes mojones que permiten entender la finalidad que guía su pensamiento. Pero, a su vez, la presencia de múltiples elementos dispares en delicado equilibrio explica lo variado de las interpretaciones que sobre su obra se han realizado, ya que la valoración de la misma dependerá, en gran medida, de la manera en que ponderemos la importancia de cada uno de ellos dentro del conjunto. Al igual de lo que sucede con la filosofía moral de Kant, que permite una distinta lectura si la consideramos como un intento de huir de la heteronomía de la moral revelada que si la entendemos como la pretensión de rescatar la noción de obligación frente a Hume, constituyendo, sin embargo, ambas dimensiones componentes esenciales de su sistema, la obra de Rawls adquiere distintos matices en la medida en que supongamos que prima en ella el rechazo a la sociedad perfeccionista o la pretensión de superar el egoísmo individualista; que constituye el último hito en el abandono de la metafísica o una búsqueda de superar las miras demasiado estrechas, por antirreligiosas, del pensamiento de la Ilustración.

La evolución del pensamiento de Rawls suscita, por último, numerosos interrogantes. Señalaba Ronald Dworkin, en una entrevista que le realizaran no mucho después de la publicación de *Teoría de la justicia* que si bien podía afirmarse que la filoso-

224. RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, ob. cit., pág. 279.

fía política había renacido, “lo que aún no ha sucedido por completo, es la reintegración de la filosofía política al cuerpo de la filosofía en su conjunto”. “Por supuesto –agregaba– la teoría política (...) debe encontrar, como lo hicieron los grandes filósofos del pasado, las conexiones entre la filosofía política y la filosofía, en su sentido más amplio”²²⁵. Es, justamente, esta voluntad de unir la filosofía política con sus principios teóricos la que parece estar ausente en el último Rawls. Resulta hasta cierto punto descorazonador observar cómo este graduado en filosofía por la Universidad de Princeton, reconocido con el título de Profesor Emérito de Harvard, tras haber enseñado durante muchos años en su Departamento de Filosofía, llega, en sus últimos escritos, a la conclusión de que un acuerdo político capaz de garantizar las libertades civiles, la democracia y la justicia distributiva sólo será posible si optamos por “permanecer en la superficie, filosóficamente hablando”. Nietzsche auguró que la muerte de Dios conllevaría el derrumbe de “toda nuestra moral occidental”. A fin de facilitar la colaboración entre los hombres e intentando eludir la discusión Rawls, a un mismo tiempo, reniega de la pregunta metafísica y pone entre paréntesis el problema moral. Cabe, sin duda, preguntarse sobre la posibilidad de alcanzar un acuerdo de este modo, pretendiendo arribar a una unanimidad en las conclusiones, al tiempo que, sistemáticamente, nos negamos a inquirir sobre la validez de las premisas.

225. DWORKIN, Ronald en: Bryan Magee, *Los hombres detrás de las ideas*, ob. cit., pág. 276.

Espacio simbólico, ideología y poder: relaciones entre prácticas discursivas y procesos políticos

Lic. Elena T. Piñeiro*

Introducción

La vida política se desarrolla permanentemente en dos planos: el de las acciones y el del discurso. Toda sociedad política tiene una dimensión esencial: la de constituir y renovar un conjunto de ideas destinadas a influir en el espíritu de sus miembros por medio de las cuales la comunidad designa su identidad, sus aspiraciones y los grandes lineamientos de su organización. Este espacio simbólico en el cual los poderes se legitiman o se impugnan constituye una ideología que es a la vez instrumento de aquellos poderes. Pierre Ansart sostiene que “*La vida social y particularmente la política, suponen (...) permanentemente, la producción de significaciones, la convocación y la legitimación de los objetivos, la magnificación de los valores que se proponen a la acción común*”¹.

Las ideas vinculadas a la lucha política son armas destinadas a consolidar o justificar un régimen existente o a criticarlo

* Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

1. ANSART, Pierre. *Ideología, conflictos y poder*, Méjico, Premiá Ed., 1983, pág. 12.

y condenarlo en nombre de otro régimen que pretende reemplazarlo y que a su vez necesita consolidarse y justificarse.

Por ende, ambos planos, el de la acción y el del discurso que construye un espacio simbólico están íntimamente vinculados en una relación permanente y compleja que el historiador debe considerar cuando intenta explicar acontecimientos históricos de naturaleza política cuya comprensión excede cualquier análisis causal ya que la producción discursiva acompaña en todo momento a las prácticas políticas.

Las grandes ideologías modernas –liberalismo y socialismo– han ocultado esa relación esencial entre las prácticas políticas y la producción ideológica. El pensamiento liberal lo ha hecho a partir de la idea de que las prácticas políticas deben fundarse en los hechos y la razón; el socialismo racionalizando la ideología y proponiéndola como una teoría científica.

En el contexto de este trabajo, ideología y espacio simbólico no refieren a una historia de las ideas sino a la red de sentidos en que se realizan las prácticas sociales y políticas, al conjunto de representaciones que una sociedad crea y por medio del cual se identifica, se reproduce, expresa las necesidades colectivas, propone un modelo de organización y legitimación y establece los fines que se propone realizar.

Cuando nos referimos a las prácticas discursivas que construyen un espacio simbólico, no nos limitamos al escrito o al discurso sino también a las imágenes, las caricaturas, el humor, la marcha, el saludo, la sociabilidad política, los emblemas e insignias, en definitiva al conjunto de producciones simbólicas que están presentes en el marco de la vida cotidiana en una situación histórica concreta y que movilizan a los hombres a la acción.

Esta relación entre espacio simbólico y prácticas políticas está presente en las obras que hemos seleccionado y que remiten al contexto histórico-social del proceso de construcción de la ideología democrática en el marco de los estados nacionales del siglo XIX.

Nos hemos propuesto, a partir de los planteos de los distintos autores, analizar en abstracto como cada uno de ellos ha construido su problema y explicado su tema desde la perspectiva de la construcción de un espacio simbólico que orienta la acción, con el objeto de descubrir algunos lineamientos teórico metodológicos susceptibles de ser aplicados al análisis, comprensión y explicación de otras realidades históricas de naturaleza política.

Las obras de François Furet *Pensar la Revolución Francesa*; Maurice Agulhon *1848 o el aprendizaje de la República*; Pierre Rosanvallon *Le sacré du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*; Raffaele Romanelli *Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo*; Vernon L. Lidtke *The alternative Culture* y Gunther Roth *The social democrats in Imperial Germany. A study in working class social isolation and national integration* guiarán la reflexión en torno a la relación entre ideas y política².

La práctica discursiva como modalidad de la acción histórica

Los trabajos de Furet y Aghulon ponen de relieve la importancia que en toda acción social, ya sea de cooperación o de conflicto tienen las estructuras de sentido y los intercambios discursivos.

Furet construye su problema a partir de la reflexión acerca de la insuficiencia de la producción historiográfica que da cuenta de un acontecimiento histórico –en este caso la Revolución Francesa– cuando los historiadores se identifican con el acontecimiento que tratan de explicar.

2. En cada una de las obras se ha puesto énfasis en aquellos capítulos que mejor reflejan la relación sobre la que nos proponemos reflexionar.

Sostiene que, para conceptualizar la historia de un acontecimiento, el historiador tiene que empezar por criticar la idea que los actores tuvieron de él a partir de sus propias experiencias y la transmisión que sus herederos hicieron de esa idea hasta convertirla en un mito. Si no se realiza esta crítica y no se diferencia el conjunto de acontecimientos ocurridos y vividos del proceso histórico objetivo, se corre el riesgo de atribuir al acontecimiento relaciones causales, implicaciones y consecuencias de las que los actores no tenían clara conciencia y realizar un relato de restitución antes que una interpretación del sentido de dicho acontecimiento³.

En definitiva, la explicación de un acontecimiento histórico no debe reducirse a un esquema de tipo causal sino que debe considerar también la modalidad de la acción histórica, la dinámica política, ideológica y cultural que nace de la práctica discursiva por medio de la cual los actores sociales expresan sus vivencias y percepciones de la realidad, práctica que tiene la función de dotar a la acción de una red de sentidos, de un conjunto de representaciones que ordenan los comportamientos individuales al logro de los fines comunes, y que en definitiva moviliza a los hombres a la acción.

Este mismo problema se le presenta a Aghulon quien alerta al lector acerca del carácter retrospectivo del análisis que realiza el historiador quien encuentra las causas porque conoce los hechos; los protagonistas en cambio, no tuvieron conciencia de las implicaciones de esta dinámica⁴.

Ambos trabajos construyen su tema –el nacimiento y la construcción de la democracia– siguiendo un esquema similar cuyo hilo conductor refiere a la capacidad que las ideas tienen para

3. FURET, François, *Pensar la Revolución Francesa*, Barcelona, Petrel, 1980. págs. 24-26

4. AGULHON, Maurice, *1848 ou l'apprentissage de la république, 1848-1852*, Paris, Ed. du Seuil, 1973, cap. 1.

constituir un espacio simbólico donde formular los conflictos sociales y políticos, construir una ideología, constituir el campo político y los sujetos políticos y movilizar a los hombres a la acción contra un poder establecido.

La construcción de un nuevo imaginario y de una ideología

Furet va a analizar el funcionamiento de la práctica discursiva en un contexto de cambio revolucionario cuando el orden existente es impugnado por una sociedad que no encuentra los medios necesarios para satisfacer nuevas demandas surgidas como producto de una serie de cambios que se han ido desarrollando en su seno.

Esta impugnación es, en principio, discursiva y se nutre de ideas y teorías producidas por los intelectuales en un período anterior a la quiebra del consenso. En el caso de la democracia estas ideas giran en torno del problema del individuo, de la idea de la igualdad natural de los hombres, de sus derechos, de su libertad, de las relaciones entre los poderes del estado y de la legitimidad del pacto social. Es este contexto teórico el que construye lo que Furet denomina la “*conciencia revolucionaria*”⁵.

Al no encontrar eco en la clase dirigente, la sociedad encuentra un sustituto imaginario de esa clase en los intelectuales quienes producen opiniones que se difunden en distintos ámbitos de sociabilidad. Con ellas, los actores sociales construyen un imaginario colectivo que los dota de un nuevo sistema de representaciones, constituye un sujeto político de carácter colectivo –el pueblo– y pone de relieve la necesidad de producir un cambio para reconstruir la sociabilidad política, es decir, las relaciones entre los individuos y el poder y las relaciones de los individuos con el poder.

5. FURET, François, *Pensar la Revolución...*, ob. cit., pág. 36.

La palabra crea un imaginario de lo político sin ninguna vinculación con la acción, que da un nuevo sentido a los actos colectivos, legitima el nuevo modelo de sociabilidad política que se ha desarrollado junto al antiguo, instaura una imagen del poder, de su naturaleza y de las condiciones de su legitimidad, identifica los valores y fija los fines que la comunidad debe proponerse.

El conflicto contra el poder establecido y el orden social vigente se desarrolla en un contexto discursivo pleno de significaciones, de llamamientos, de denuncias del orden existente y de fervientes evocaciones de las soluciones propuestas.

Este discurso sobre el poder crea en los actores sociales la “*ilusión de la política*”⁶, la ilusión de que las ideas pueden dar solución a todos los problemas sociales y a todas las cuestiones morales e intelectuales. La política se constituye de esta manera en un discurso sobre el poder, un lenguaje de debates y de acciones en torno al poder que tiene por objeto cambiar radicalmente la realidad, reorganizar la sociedad en el nivel simbólico y crear una imagen sustitutiva del poder. Es el poder imaginario de la opinión que designa la confusa potencialidad de los descontentos. La palabra es el medio por el cual la sociedad abandona simbólicamente su pasividad. Todo se realiza en la palabra y por la palabra y merced a la producción simbólica.

A la vez que la palabra evoca con fervor la visión del porvenir, también designa a los enemigos del nuevo orden que se pretende instaurar, no como fuerzas reales sino como encarnaciones de antivalores que renacen permanentemente para obstaculizar el advenimiento de aquel orden.

Lo que Furet llama la denuncia del complot⁷ es también un discurso imaginario sobre el poder que designa un adversario

6. FURET, François, (1980), *ob. cit.*, pág. 40.

7. *Ibid.*, pág. 74.

abstracto, omnipresente, oculto y perverso que se define como un mito negativo que en principio justifica la acción violenta de la sociedad que opone a las representaciones hasta entonces dominantes un contra-discurso de acción, cargado de valores que denuncia los crímenes del enemigo a la vez que exalta los fines propuestos.

En el planteo de Aghulon se trata de una sociedad que intenta reactualizar la revolución para dar respuesta a esperanzas políticas y sociales que se han visto frustradas. Apela entonces a un modelo ideal que no pudo consolidarse en una etapa anterior y al que sus detractores desprestigiaron con connotaciones negativas.

La producción discursiva tiene por objeto restituir y mediar aquel pasado en la memoria colectiva dotándolo de un nuevo sentido que genere adhesiones políticas y provea de significación a la acción presente.

Muchos de quienes componen el partido que promueve el cambio, han mantenido las ideas vinculadas al antiguo imaginario y son ellos los que las difunden en distintos ámbitos de sociabilidad. A esta primera operación discursiva se suman otros actores cuya función consiste en suscitar la memoria colectiva. Intelectuales y políticos son los encargados de reconstruir, reproducir y difundir aquel ideal político enriquecido con otros aportes ideológicos que suman nuevas aspiraciones fruto de una realidad más compleja. No siempre los portadores de las nuevas ideas tienen conciencia de las implicancias y convergencias que pueden surgir de ellas, pero lo que todos tienen claro es la necesidad de solucionar los problemas.

Particular importancia tienen en este caso lo que Aghulon denomina “*la sociabilidad de costumbre*”⁸ adoptada por todos los sectores que integran la sociedad. Se trata de lugares de reunión

8. AGULHON, Maurice, (1973), *ob. cit.*, cap.4.

cuyos miembros comparten afinidades en diversas cuestiones y que predisponen a ciertas actividades como la lectura de periódicos y el intercambio de ideas que introducen el interés por la política.

La compenetración entre las nuevas ideas políticas y la práctica social tradicional se produce merced a la actuación de los militantes políticos cuya acción se desarrolla mediante diferentes medios de difusión y acción.

También en este caso todo se politiza y el discurso apunta a crear la ilusión de que con la política se pueden solucionar todos los problemas.

La dinámica de la acción

El discurso ideológico sobre el poder mueve a los actores sociales a la acción. Las prácticas simbólicas se han constituido en oposición al orden establecido que se percibe como opresión y obstáculo a la realización de los objetivos. La acción puede tener características revolucionarias cuando se realiza para lograr la destrucción del viejo orden con la convicción –aún cuando un análisis empírico revele lo contrario– de que se está produciendo un cambio radical fundando un mundo nuevo opuesto al anterior. O puede tener características reformistas cuando trata de corregir el funcionamiento de las instituciones políticas del nuevo orden para permitir la participación de todos los sectores sociales y encontrar soluciones a sus demandas.

Si la destrucción del orden existente se concreta, se abre otro conflicto vinculado con los problemas de la organización social, de la instauración de un sistema político y de la designación de los poderes en el marco del nuevo orden.

En este contexto se crea una nueva dinámica política porque se organizan grupos rivales cada uno de los cuales trata de pro-

ducir un discurso de legitimación y justificación. El campo ideológico es un lugar de competencia entre individuos que se disputan bienes simbólicos con el fin de captar una audiencia, lograr ser comprendidos por dicha audiencia, dar una idea favorable de sí mismos y una imagen negativa de su rival y atraer apoyos. La opinión se constituye en el lugar simbólico de la lucha por el poder, centro de un proceso de producción y de disputa discursiva en torno de la organización de proyectos y de prácticas políticas.

Por medio del discurso se constituye un nuevo campo político –la democracia– y un sujeto político simbólico –el pueblo soberano– en cuyo nombre cada grupo busca legitimarse ocupando la posición dominante.

Sucesivos conflictos van desplazando los espacios de poder hasta llegar a una radicalización extrema en la que uno de los grupos identifica su discurso con el sujeto político simbólico e instala la ideología en el poder.

Se constituye entonces un poder que reúne a la vez los poderes político y simbólico. Quien detenta el poder es el emisor privilegiado de las significaciones y el depositario legítimo del poder. Todas las prácticas sociales reciben un sentido unitario y coherente por medio del magisterio de la palabra que se convierte a la vez en una ideología y en una técnica de poder que encarna el sujeto político simbólico –el poder del pueblo soberano– en un líder que lo instituye, lo controla y lo restablece y crea la ilusión en los actores sociales de participar de ese poder aun cuando éste sea ejercido por una minoría. El poder reconocido como legítimo lo es en la medida en que se lo identifica como el símbolo viviente de la verdad, de la realización de los objetivos justos y de la voluntad común, es decir, de la democracia. Se constituye así un campo político con aspiraciones totalizantes –la democracia directa– que presiona para obtener el consenso unánime de todos los actores sociales, denunciando al mismo tiempo toda conducta

opuesta a la unanimidad y a la adhesión como sospechosa y amenazadora a la que debe reprimirse con decisión. El discurso sobre el complot se manipula para situarlo en el interior del campo político como justificación de la violencia ejercida desde el poder contra los comportamientos que se desvían de las normas propuestas.

La racionalización de la ideología

La violencia conduce, finalmente, a romper la unanimidad orientando el discurso del complot contra los detentadores del poder y permite el inicio de otra etapa en la que la ideología ya no comprende el poder cuya naturaleza y ejercicio se racionalizan.

La rebelión ideológica es sustituida por la ortodoxia ideológica cuando la autoridad constituida se apropia del poder simbólico para producir y difundir un discurso pedagógico que señale las prácticas políticas y sociales y los códigos a los que la sociedad debe adaptarse.

Pero la imposición de una ideología racionalizada oculta las oposiciones, opresiones, resistencias potenciales y esperanzas insatisfechas. En definitiva más que integrar en una totalidad efectiva proporciona mediante la racionalidad del discurso una misma red de sentido y finalidad que crea la ilusión de la unanimidad.

Es en torno de esas potencialidades ocultas por la racionalización que continúa el debate ideológico. Sea que se trate de la ampliación de las prácticas políticas o de dar soluciones políticas a los problemas sociales, la discusión adquiere gran agudeza y el campo político se divide enfrentando discursos partidarios dicotómicos. El de los progresistas llama al in-conformismo, inculca la necesidad de lucha y transmite la forma de lucha. Utiliza todos los medios de difusión y convocatoria a

su alcance y trata de integrar el imaginario político con el imaginario social. Los partidarios del orden establecido eligen la crítica y la calumnia para desprestigiar al adversario y agitan el temor del peligro social.

Agulhon plantea al igual que Furet la existencia de una dinámica política en la que grupos antagónicos desarrollan una práctica discursiva cuyo objeto es legitimarse y justificarse. Ambos grupos ocupan el campo ideológico en una competencia por los bienes simbólicos para captar una audiencia y conseguir apoyos. En esa batalla ideológica los mismos conceptos son utilizados con significados antinómicos produciendo incomunicación y malentendidos.

En esta dinámica también funciona el discurso sobre el complot⁹ que es utilizado por uno de los grupos como medio de frenar el avance de la ideología contraria. El adversario es denunciado como una amenaza y su aparato simbólico como una patología social con el objeto de provocar temor y justificar la violencia de la represión.

Es una percepción maniquea de la realidad que encarna el tema del complot en el interior del discurso que busca justificar el comportamiento de la clase dirigente y su cruzada a favor del mantenimiento del *statu quo*.

Del universo de debates, de conflictos simbólicos, de cambios actitudinales provienen decisiones y prácticas concretas.

La justificación discursiva de las prácticas políticas

Agulhon señala cómo lo esencial del contenido político de la República es el sufragio universal, traducción jurídica de la aspiración difusa de dar la palabra al Pueblo para que su voz se exprese a través del voto. En este caso Pueblo no refiere al con-

9. AGHULON, Maurice, (1973), *ob. cit.*, cap. 4.

junto de la nación sino a quienes están excluidos del derecho a votar.

En esa clave el texto de Rosanvallon¹⁰ invita a reflexionar sobre las dificultades de la universalización del sufragio en un sistema republicano poniendo de relieve la distancia que media entre el principio y su concreción así como los significados de las producciones discursivas.

La sacralización del sufragio universal como principio del que derivar toda la política es en primera instancia una construcción discursiva de políticos e intelectuales que lo definen como el “arco de triunfo” y el “arca santa” de la democracia y lo proclaman principio de legitimidad inevitable en el horizonte de la república. El sufragio como principio celebra la comunión social fundada en la igualdad, expresa el fundamento filosófico de la soberanía del pueblo y legitima la elección de los actores políticos.

En el imaginario popular el sufragio universal se asocia sucesivamente a la creencia en el advenimiento de un mundo nuevo asociado a la idea de igualdad; al simple culto del poder del pueblo soberano; como alegoría de unidad y fraternidad; como procedimiento electoral y finalmente como una potencia.

El sufragio admite, entonces, varias lecturas: es a la vez un símbolo, un derecho y un procedimiento.

El problema se plantea cuando hay que traducir el principio de soberanía del pueblo en formas racionales de regulación del orden político. Si el sufragio principio celebra la comunión social fundada en la igualdad ¿ puede cualquier ciudadano aspirar a la vez a elegir y ser elegido? ¿ Puede el sufragio función identificarse racionalmente con el sufragio principio?

En esta contradicción entre el aparato simbólico y la exigencia de racionalidad en la experiencia práctica, es decir, entre el sufragio principio y el sufragio función se debate el pensamiento

10. ROSANVALLON, Pierre, *Le sacré du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1992, cap. V.

republicano cuando la idea de la soberanía popular es rechazada en la práctica por las elites dirigentes.

La producción discursiva desarrollada ahora desde el poder, tiene por objeto dar cauce a ese rechazo y justificar la teoría de la democracia limitada, fundada en la inmadurez de los sectores excluidos y en la necesidad de desarrollar la educación pública para formar hombres virtuosos capaces de adquirir nuevos usos y costumbres democráticas y a contribuir a su igualdad en razón. En definitiva se trata de crear una ciudadanía capaz de ejercer positivamente sus derechos políticos en algún momento del futuro.

Al mismo tiempo se trata también de poner de relieve la necesidad de crear por medio de la educación una jerarquía de las inteligencias capaz de producir una nueva clase dirigente cuyos integrantes se caractericen por su capacidad.

De este modo se establece una distinción cualitativa entre electores y elegidos. El sufragio universal que, simbólicamente, sigue identificándose con la soberanía popular es en la práctica un procedimiento de legitimación popular de las elites dirigentes que oponen al derecho del número el derecho de la capacidad.

Romanelli¹¹ considera que la representación “*es el esfuerzo de las sociedades de notables, no igualitarias, por traducir en mecanismos formales (...) disposiciones de tipo organicista y jerárquicas*”. En este caso también opera un discurso simbólico puesto que las leyes electorales no se proponen reflejar la realidad social sino negar la división interna de la sociedad y encarnar un modelo de relaciones sociales fundadas en los valores del individuo y de la nación que se expresan mediante el ritual del sufragio-procedimiento.

11. ROMANELLI, Raffaele, “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo” En: Forner, S. (Coord.) *Democracia, elecciones y modernización en Europa*, Cátedra, 1997.

La práctica del sufragio está rodeada de valores simbólicos que construyen caminos culturales hacia la política. Los lugares sociales, las distancias y recorridos, la movilización colectiva de los votantes construyen una escenografía plena de significados que exceden los procedimientos establecidos por la legislación electoral y buscan sacralizar el acto electoral, amoldar las costumbres a las conquistas políticas y convertir el voto en la expresión de la conciencia y la razón como lo señala acertadamente Rosanvallon.

Sólo los socialistas permanecerán fieles a la idea revolucionaria de democracia directa y pondrán de relieve sus diferencias que para ellos residen en la participación política en sí misma.

La práctica discursiva como creadora de una cultura alternativa

Los trabajos de Roth y Lidtke nos introducen en otra función de la producción discursiva: la creación de una cultura de clase alternativa a la cultura dominante.

Roth¹² plantea el problema del rol que cumple una ideología revolucionaria en el contexto de un movimiento de clase organizado en el ámbito sindical y político.

Tanto el partido como los sindicatos contribuyen a crear una subcultura, un complejo de creencias y actividades organizadas a través de una red de asociaciones sindicales o políticas que ofrecen a sus integrantes una forma de vida diferente de la del sistema social y político dominante que afecta el trabajo, la familia, la educación, la recreación, etcétera. Es decir, que construyen un imaginario social y una sociabilidad política particulares dentro del contexto general de una sociedad.

12. ROTH, Gunther, *The social democrats in Imperial Germany. A study in working class social isolation and national integration*, New Jersey, Totowa, 1963, cap. VII.

Lidtkke por su parte va a tratar de describir e interpretar la creación de una cultura alternativa dentro de un movimiento de clase, cultura llamada a satisfacer las necesidades de compañerismo, sociabilidad, recreación, educación y satisfacción estética de sus integrantes.

En este sentido plantea algunas críticas al trabajo de Roth. En primer lugar la dificultad que ofrece con relación a los grupos que integran esa subcultura ya que a veces separa y a veces une en esa definición, tanto al partido como a los sindicatos.

Lidtkke¹³ considera, en cambio, que el movimiento sindical no puede ser legítimamente excluido de la subcultura alternativa desde el momento en que existe actuación conjunta con el partido en numerosas actividades. Esta exclusión está vinculada al énfasis que Roth pone en el rol que cumple la ideología que es propia del partido pero no siempre de los sindicatos.

Otra diferencia esencial en ambos textos es la consideración que cada autor hace del contexto dominante. Roth sitúa el tema en un contexto que constituye un universo social integrado, cohesionado y culturalmente homogéneo al cual se enfrenta la subcultura alternativa, Lidtkke lo sitúa, en cambio, en un contexto dominante determinado por la segmentación, el conflicto y la coerción aun cuando marca la existencia de una cultura dominante constituida por los grupos más cercanos al poder y a sus instituciones. Eso significa que los miembros de la subcultura alternativa pueden relacionarse positiva o negativamente con otros segmentos de la sociedad.

¿Cómo se crea esta cultura alternativa? En principio, se trata de crear un imaginario colectivo a partir de principios que rechazan las estructuras, prácticas y valores establecidos. Estos principios plantean una nueva concepción del poder, de la pro-

13. LIDTKKE, Vernon L., *The alternative culture. Socialist Labor in Imperial Germany*, New York, Oxford University Press, 1985, cap. I.

ducción, las relaciones sociales y las instituciones políticas. Ese imaginario colectivo se concreta en la creación de un contexto sociocultural que tiene sus propios rasgos, caminos y direcciones.

Las instituciones mayores –partido y sindicato– ofrecen instrumentos concretos y eficientes por medio de los cuales los integrantes pueden adquirir nuevas aptitudes y al mismo tiempo tomar conciencia de cómo utilizarlas para promover su propia causa y mejorar sus condiciones políticas y económicas. La participación en organizaciones contribuye a educar a sus integrantes en cuestiones como acudir a reuniones, votar, desempeñar cargos, etcétera. Contribuyen también a desarrollar la oratoria porque ofrecen oportunidades para desarrollar experiencias discursivas que ponen de relieve el poder de la palabra para despertar la conciencia de quienes aún no se han integrado al medio cultural alternativo.

De este modo, las instituciones se convierten en un espacio de producción de un tipo de discurso político y de difusión de ideología. Son un lugar de discurso y organizan una estructura de sentido a la vez que desarrollan las prácticas adecuadas a sus fines.

Aun asociaciones voluntarias de carácter recreativo sirven a los fines de crear sea por medio de sus actividades o de símbolos, insignias y frases, la pertenencia a la cultura alternativa y el sentido de disidencia política a la vez que ayudan a desarrollar habilidades y talentos. Cumplen así mismo la función de canales de reclutamiento de nuevos miembros y ámbito de difusión y propaganda.

Lidkte señala otra función importante. La denominación genérica que corresponde a quienes integran esa subcultura no responde a una categoría sociológica sino que funciona como un símbolo ideológico que desdibuja el significado de clase y produce unidad y armonía al interior de ella. Por el contrario, hacia el exterior esa misma denominación implica un intenso conflicto ya que dicha

subcultura se percibe como amenaza para el modo de vida y el control social del orden existente.

Ideología radical y práctica reformista

Como dijimos anteriormente, Roth va a explicar el rol que una ideología revolucionaria y centrada en la importancia de los factores económicos va a jugar en el seno de una subcultura alternativa.

En el contexto de un estado autoritario, la adopción de dicha ideología por parte de la subcultura responde por una parte a la rigidez, tanto del poder establecido como de la estructura social dominante y por otra al aislamiento en que esa subcultura se encuentra respecto del resto de la sociedad.

Una de las contradicciones que el autor plantea es la falta de correspondencia entre una ideología radical y una práctica moderada.

Esta contradicción puede explicarse en base a los componentes voluntaristas y deterministas de la ideología, componentes que sitúan la ruptura revolucionaria en un tiempo futuro determinado por las fuerzas objetivas de la historia.

La esperanza en ese mundo futuro, en el cual la subcultura alternativa llegaría al poder no es contradictoria con una práctica moderada en un contexto en el que el poder establecido combina políticas represivas y permisivas. Si la ideología radical se traduce en actividades revolucionarias provoca la represión total; si en cambio la ideología radical adopta una expresión moderada logra cierta permisividad que permite a la subcultura obtener algunos éxitos concretos.

La adopción de una determinada ideología entre varias posibles está vinculada a la capacidad represiva del sistema dominante y a la posición de la subcultura alternativa en ese sistema. Cuando la capacidad represiva del sistema dominante es eleva-

da, la ideología relega los contenidos revolucionarios al plano de lo simbólico con el objeto de crear una mentalidad que mueva a los miembros de la subcultura a defender y mejorar su posición dentro de la estructura dominante.

El discurso ideológico cumple en este contexto una función psicológica y táctica.

La contradicción entre teoría y práctica unida a la política represiva del estado puede provocar el surgimiento del conflicto al interior del partido en torno a los proyectos revolucionarios y reformistas. La modalidad del debate ideológico constituye la lucha por el poder simbólico. Este conflicto se plantea en forma discursiva entre quienes abogan por la acción revolucionaria y quienes tratan de disminuir las presiones hacia la radicalización creándose un campo imaginario no homogéneo en el que se instaura la competencia entre ambos discursos.

Aun cuando triunfen las concepciones moderadas, el discurso de la radicalización puede permanecer con el objeto de actuar como fuerza impulsora y como retórica al interior del partido en tanto que hacia el exterior se moderan las demandas y se utiliza una retórica más difusa.

En definitiva, el aislamiento de una subcultura alternativa y el poder del sistema dominante pueden reforzar las tendencias tanto moderadas como radicales de una ideología. Aun cuando prevalezcan las tendencias moderadas, el discurso radical cumple un rol importante en la construcción de un imaginario que preserve la unidad y la fidelidad de los miembros.

Conclusiones

No hay duda de que las luchas políticas son a la vez luchas de ideas que dan lugar a contiendas simbólicas. En este marco el discurso político e ideológico puede inscribirse tanto en una empresa de impugnación y oposición al orden establecido

como en una de gestión y dominación de las relaciones sociales.

El conflicto contra un poder establecido y un orden social impuesto se plantea, primeramente, a nivel discursivo con el objeto de crear un nuevo imaginario pleno de significaciones que designa la potencialidad confusa de los descontentos. La palabra se convierte, entonces, en el instrumento privilegiado para autoproducirse como clase revolucionaria, designar a sus enemigos y producir un nuevo proyecto político.

Esa movilización simbólica lleva a los hombres a la acción e inaugura una nueva etapa en la que la palabra está al servicio de la dinámica política en la que se enfrentan discursivamente las tensiones entre grupos rivales que luchan por el poder. A partir de este momento la lucha ideológica se desplaza al interior del movimiento y el discurso expresa la lucha por la conquista del poder simbólico hasta que alguien inviste realmente ese poder y se produce la institucionalización.

En este contexto el sistema simbólico se convierte en instrumento de poder y el discurso tiene por objeto legitimar las instituciones, recordar los valores, regular los comportamientos sociales, intensificar las adhesiones, justificar las prácticas políticas e integrar a gobernantes y gobernados en una misma red de sentido y finalidades.

La práctica discursiva es, por ende, una modalidad de la acción histórica que posibilita la construcción de un imaginario y una ideología que mueve a los hombres a la acción revolucionaria o reformista, contribuye a la institucionalización y racionalización de la ideología y justifica las prácticas políticas y sociales.

El historiador al interpretar y explicar acontecimientos históricos de naturaleza política debería construir marcos teórico metodológicos que incluyan el análisis de las relaciones entre las prácticas discursivas y los procesos políticos.

El nuevo escenario estratégico y su impacto en América del Sur

*Por Andrés Fink**

Desde el punto de vista de la seguridad América del Sur siempre fue considerada un área periférica, por lo que desde las grandes potencias no hubo especial interés en desarrollar sus aspectos estratégicos. En su momento Cuba provocó ese interés. Al desaparecer, después de la caída del Muro de Berlín, uno de los polos en la confrontación mundial que le servía de apoyo, el área en principio ha vuelto a perder atractivo estratégico, frente a otras del planeta mucho más calientes (Medio Oriente, Golfo Pérsico, Balcanes, Afganistán). No obstante, las nuevas características globales de la conflictividad, despiertan un nuevo interés que amerita el detenerse a considerar los posibles nuevos escenarios.

En los últimos años han surgido nuevas crisis algunas de las cuales cualitativamente e incluso cuantitativamente son diferentes de las conocidas. En el pasado se atribuyó una cierta estabilidad a América del Sur, aunque esta estabilidad no fue producto de los logros, sino por el contrario, de todo lo faltante, por el crónico subdesarrollo y por la dependencia de otros poderes políticos y económicos. Si hoy es posible hablar de una característica común de América del Sur, ella es precisamente la ines-

* Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA). Este artículo ha sido presentado como ponencia en el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Septiembre 2002.

tabilidad, volatilidad, conflictividad o incluso anarquía. Las crisis son de sobra conocidas: aparición del zapatismo en Méjico; la crónica crisis colombiana; la breve guerra entre Perú y Ecuador, así como las inestabilidades de naturaleza no militar en ambos países; la especial situación de Venezuela; la fragilidad de Bolivia condicionada por el proceso de la erradicación de coca y de todo lo que con ello viene; la realidad desfalleciente del Paraguay, que apenas se mantiene en una situación previa a un estallido; el por una parte estable Brasil, pero, por otra, con la crónica anomalía de casi un 50% de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza; a ello debe agregarse últimamente la grave e inédita crisis de Argentina y en parte del Uruguay.

Para comprender la situación debemos tratar de buscar las causas de este estado de cosas. Sólo si definimos con la mayor claridad posible las causas de una realidad no deseada, podremos trabajar para eliminarlas, en la medida en que sean eliminables. Si, en el peor de los casos, no las podemos eliminar nosotros, al menos conoceremos las razones de una situación dada, lo que nos permitirá orientarnos en la incertidumbre.

Conociendo la rica historia de casi dos siglos de vida independiente, y la experiencia de las últimas décadas, podemos, al menos en grandes líneas, esbozar los distintos tipos de amenazas para la seguridad de América del Sur:

1) Amenazas *provenientes del interior* de los Estados de América del Sur *por ineficaz gestión de sus gobernantes*. Se trata de la carencia de elites capaces de comprender el momento y definir un proyecto de país para un determinado momento de la historia y llevarlo a cabo. Cuando nos referimos a ineficacia y a carencia no estamos hablando en términos absolutos. No hay duda que siempre hubo y habrá un estamento dirigente y dentro de él líderes conscientes de su misión. La cuestión es si los hubo en cantidad suficiente, si tuvieron o tienen en el momento en que les tocó o toca actuar y decidir poder suficiente para influir

decisivamente y si, dadas las circunstancias más o menos difíciles, tuvieron o tienen las dotes excepcionales para saber encarnar los valores de la nación, para saber transmitirlos a los ciudadanos y, con personal austeridad y sacrificio, guiarlos en la dirección adecuada. La carencia de líderes de categoría que no sepan o no puedan (o no quieran?) encontrar el rumbo, licua una comunidad, la disgrega, la atomiza. En esa situación los ciudadanos incluso pierden de vista los valores que normalmente sirven como puntos de referencia y orientación.

2) Amenazas *provenientes del interior* de los Estados de América del Sur *pero basados en dificultades locales crónicas y/o coyunturales, a pesar de la buena o aceptable gestión de sus gobernantes*. A modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes: 1) Crisis basadas en identidades culturales (ej.: zapatismo en Méjico, basado en identidades indígenas de los Estados empobrecidos de Chiapas y Guerrero; en el Brasil, características particulares que provienen del componente africano); 2) Crisis económicas (ej.: Tequila, Caipirinha, Tango, etc., que por efecto dominó y economía globalizada afectan a otros) y crisis provenientes de la incapacidad o imposibilidad de adecuarse rápidamente a la nueva economía; 3) Crisis provenientes de situaciones de pobreza congénita, difíciles de resolver por la gran cantidad de habitantes en esa situación; 4) Crisis climáticas (ej.: inundaciones; deslaves; falta de agua debidas a efecto invernadero; etc.).

3) Riesgos *provenientes del exterior* de América del Sur y que son *consecuencia de amenazas internacionales, extrarregionales y transnacionales*. En este punto la Nueva Agenda, desde que apareció el concepto, nos enuncia los problemas que la integran: rivalidades étnicas; migraciones masivas; proliferación de armas de destrucción masiva y transferencia de tecnología sensible; terrorismo; narcotráfico; narcoterrorismo; mafias y

transnacionalización de delincuencia organizada; distintos tipos de ataque a los sistemas democráticos; la extrema pobreza; la depredación de los recursos naturales; clásicos conflictos fronterizos; etcétera. En cada uno de los casos es necesario considerar la diferente percepción que de cada uno de ellos se tiene en la región.

En este tipo de riesgos y en el marco de una reflexión sobre seguridad, es esencial preguntarse: ¿Qué valores estamos defendiendo? ¿Cuales son los valores que están en juego? ¿A qué le estamos procurando seguridad? ¿Defendemos valores que hacen a nuestra existencia como nación y a nuestra esencia como seres humanos definidos que viven en una determinada latitud del globo, es decir, defendemos los intereses de una comunidad, o defendemos intereses particulares, facciosos, quizá feudales, en cuyo caso ningún sacrificio de la comunidad tiene sentido? Estas preguntas son cruciales, pues si no hay definición en este punto, corremos el riesgo de no saber que estamos haciendo ni para que. Sobre este punto abundaremos más tarde.

El territorio, para bien o para mal, hoy ya no es en sí un valor como en épocas anteriores. Son otros los valores que hoy cuentan. Entre ellos, quizás el más importante, el de la identidad. Si nosotros no somos nosotros (sea porque nunca adquirimos conciencia de una identidad acabada, sea porque la tuvimos y la abandonamos, etc.), ninguna defensa tiene sentido, pues no sabemos a “que cosa” le estamos brindando o procurando seguridad. Uno de los pensamientos de Clausewitz es: *“La actividad bélica nunca va dirigida contra la sola materia, sino siempre, también, contra las fuerzas morales que le dan vida a la materia”*. Si hablamos de la actividad “contra” las fuerzas morales, también debemos hablar de la actividad “a favor” de nuestras fuerzas morales, si las tenemos.

Ya se ha dicho que lo que se pretende al hablar de seguridad es, utilizando un común denominador, cuidar la propia identidad y asegurarla en la mayor medida de lo posible. Ello signifi-

ca que defenderemos nuestros valores, aquellos que hacen a nuestra existencia diferenciada como nación casi bicentenaria. La pregunta que se nos plantea es: ¿Como defenderemos mejor esos valores? Las alternativas que se nos presentan podrían resumirse en las siguientes: 1) Actuando en soledad; 2) Aliados regionalmente con nuestros vecinos para defendernos mejor de las fuerzas globalizadoras (p. ej. en el marco del Mercosur, a pesar de todos sus problemas) y manteniendo en ese esquema una relación sumamente reflexiva y meditada con ellas (al estilo de la Unión Europea); 3) Aliados regionalmente para interactuar con las fuerzas globalizadoras, tratando de realizar en lo posible nuestros propios proyectos dentro de un marco más amplio manejado por ellas (p. ej. ALCA); 4) Incorporándonos directamente al Imperio, en calidad de aliados incondicionales, con la reserva mental representada por el clásico “*si no puedes con tu enemigo, únete*” y especulando de esta manera poder realizar, si no en todo, al menos en parte, nuestros intereses nacionales.

Hasta el 11 de septiembre de 2001 el proceso globalizador era indetenible, pero ello hasta entonces no era todavía algo absolutamente evidente. Si bien los bombardeos de Yugoslavia ya habían barrido definitivamente con los principios de soberanía, no intervención, no uso de la fuerza y otros consagrados incluso en la Carta de la ONU, todavía había discusiones sobre si dicho proceso podía ser controlado o al menos limitado por aquellos que habrían de sufrirlo. Los que se le oponían todavía parecían gozar de ciertas chances en su intento, para lo que se esforzaban tanto en la argumentación como en la acción política. Ocurrido el atentado a las Torres Gemelas, el proceso se mostró descarnado y en toda su crudeza. Tanto las fuerzas globalizadoras, como las antiglobalizadoras, en cierto sentido mostraron sus cartas. Por cierto, las antiglobalizadoras están divididas en distintos frentes: 1) Uno, ideológico, representado por el movimiento mundial No-Global, que aparece protestan-

do y manifestándose incluso violentamente ante cualquier cumbre (al estilo de Seattle, Niza, Genova o Johannesburgo); 2) Otro, de raíz religiosa musulmana, que es quien más a fondo lleva la oposición, basándola en concepciones de naturaleza espiritual. 3) Un tercer frente, que, sin la carga ni ideológica ni religiosa de los anteriores, basa su accionar en una racionalidad meramente política, buscando lograr y defender los propios intereses nacionales, resistiendo a la fuerza del remolino globalizador que pretende fagocitarse todo (p. ej. Francia). Todos ellos se diferencian en el aspecto cultural. Mientras en el primero tanto las fuerzas globalizadoras como las antiglobalizadoras participan de la misma cultura, teniendo, para expresarnos en términos de la física, una misma dirección pero sentido contrario, en el segundo se trata de culturas diferentes, lo que tiene por efecto que la lógica de los adversarios, o más bien enemigos, sea diferente. En el tercero las situaciones anteriores se presentan confundidas.

En este punto de la reflexión debemos preguntarnos: ¿Quién es el enemigo, ante quién debemos defendernos y ante quién debemos procurarnos seguridad? ¿Cómo es ese enemigo? El Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld esbozó su teoría sobre el “enemigo virtual”, desarrollada sobre la base de un doble desconocimiento: el primero se refiere a aquello que sabemos que no sabemos. El segundo se refiere a las cosas sobre las cuales ni siquiera sabemos que no las sabemos. Sea ello de una forma o de otra, no sabemos contra quien deberíamos “combatir”. El enemigo no sólo que es, o parece ser, invisible, sino que bien puede ser de naturaleza virtual. No podemos decir que no sea real, porque provoca enormes daños, aunque no tenga materialidad. Por ello no podemos ni debemos hablar de enemigos imaginarios, al estilo de los molinos de viento. Dicho con mayor simpleza, no debemos hablar de ver o crear enemigos donde no los hay. Por otra parte, su existencia es sólo virtual, ya que no son físicamente localizables. Esto no se refiere

sólo al enemigo de la tercera clase de amenazas de las antes mencionadas, sino también al de la primera y de la segunda. En este caso, al enemigo lo tenemos dentro de nosotros y está representado por nuestras incapacidades e inconductas como grupo(s) humano(s), por nuestra inconsistencia y fragmentación (desunión política, falta de entereza moral, disgregación del cuerpo social, falta de liderazgo adecuado, etc.).

Para entender el problema, es necesario entender el conflicto. Se trata de un cambio de lo que llamábamos guerra. Los conflictos en las últimas décadas y especialmente desde la terminación de la Guerra Fría han cambiado de calidad y de lógica. Lo que ocurre hoy es que precisamente las armas más peligrosas son las más sencillas y las menos sofisticadas y, por ende, las más fácilmente obtenibles y manejables. Pero por sobre todo, hay una serie de elementos cualitativos que son los que representan la variable. El principal es el de la información. Este, en primer lugar, cambia completamente la manera de abordar los conflictos desde el punto de vista de la evaluación estratégica y de la táctica. En segundo lugar, la situación de confrontación no es de un frente contra otro, sino de frentes muy intrincados o, situaciones donde directamente no hay frente y no se sabe contra quien pelear. Es como boxear en la oscuridad. Y por último, todo este panorama transcurre en un ambiente “en vivo”, es decir, pasa en un ambiente completamente teatralizado. Todo lo que ocurre es o debe ser visto. Esto en términos militares abre un nuevo frente dentro de la guerra. Pensar la información y la comunicación a partir de estos tres elementos, implica un esfuerzo adicional para comprender los conflictos actuales (Lamarque, Patrick; *La Nación*, 7/10/2001).

Este hecho evidencia una vez más que el enemigo hoy no es tanto militar como civil, aunque parezca paradójico expresarlo así. La diferenciación externa y formal entre civiles y militares siempre fue muy tajante y separadora. El Derecho de los conflictos armados tiene en el “principio de discriminación” (dis-

tingo entre combatientes y no combatientes) uno de sus principales pilares. Hoy los hechos han borrado este distingio, muy a nuestro pesar. A diario observamos hechos desgraciados en los principales conflictos existentes en el mundo, donde fundamentalmente mueren civiles (p.ej. el Medio Oriente; Colombia; en gran medida Afganistán, donde del lado afgano no se sabe exactamente si los muertos son civiles o militares; atentados en Pakistán e India; etc.). Desde hace tiempo la sociedad ya no puede mirar para otro lado en los profundos desgarros que le toca vivir. Al verse atacada, es mejor involucrarse voluntariamente, que verse atrapada y desgarrada como víctima. La clásica tríada *clauswitziana* (gobierno, ejército, pueblo) hoy vuelve a ser evidente y, nos guste o no, es una realidad que se impone por sí sola. Hoy se han transformado en una suerte de “combatientes” muchos civiles, que se ven involucrados (por ejemplo, como víctimas en atentados de distinta envergadura, como moneda de cambio en secuestros, etc.) en los conflictos de la más diversa naturaleza. Simultáneamente, muchos militares de uniforme no combaten, si por “combate” se entiende clásicamente estar en el teatro de operaciones (sean trincheras, conduciendo un blindado, arrastrándose mimetizado en la espesura de la jungla, etc.), pues son científicos o técnicos en computación o en cualquier otra especialidad (psicología social, propaganda, información y/o desinformación, religiones, idiomas, etc.). Es muy sugestivo el plan que se ha hecho público en EE.UU. sobre la creación de una Agencia para la desinformación, dotada de los mayores medios. Como consecuencia de estos cambios, parece que el decimonónico concepto de la “nación en armas”, últimamente en desuso, puede volver a adquirir en parte su antiguo y en parte un nuevo significado, difuminándose consecuentemente el límite entre lo civil y lo militar. Esto vale tanto para los posibles enemigos, como para aquellos que se defienden y buscan su propia seguridad. Algo que parece ir en esta dirección, es la propuesta del Jefe de Estado Mayor, Gene-

ral Brinzoni, de permitir la incorporación al Ejército Argentino de diplomados universitarios que podrían llegar incluso al generalato, sin pasar por las clásicas academias militares. Este sistema ya rige en EE.UU. Suena como una cierta demilitarización de las Fuerzas Armadas, por un lado, y por la otra, guste o no guste, una cierta irrupción de los civiles en dichas fuerzas. Es lo que algunos han denominado el lado intelectual del liderazgo bélico.

Dentro del marco del mundo globalizado los conflictos futuros parecen adquirir cada vez más la característica de operaciones de limpieza, de acciones que si bien se realizan con intervención aparentemente clásica de militares, en la nueva realidad global son en realidad ya acciones cuasi-policiales en un mundo unificado. El mundo global hace desaparecer incluso al enemigo. La guerra se ha transformado en una operación de policía y el adversario un fuera de la ley (*Corriere della Sera*, Milano, 8/2/2002). En este sentido podríamos hablar de lo policial externo (p.ej. Afganistán). Por cierto que esta nueva realidad impone nuevas maneras de denominar los hechos. Depende del contenido y dimensión que le demos al término conflicto, según las características de cada caso. Después del atentado a las Torres Gemelas el profesor Giovanni Sartori no ha dudado en llamar a la situación sobrevenida como “una guerra inédita”, pero que debe ser llamada por su nombre: Guerra. La elección de la palabra tiene una crucial importancia. La expresión que utilicemos nos indicará la envergadura de aquello en lo que estamos embarcados y al mismo tiempo la entidad del enemigo. A falta de una palabra mejor, debemos utilizar la “antigua” palabra guerra, porque sólo ella nos da la pauta y la dimensión verdadera de lo que ocurre. Pero para no utilizarla siguiendo criterios del pasado, Sartori la llama “guerra inédita”, que adicionalmente califica de terrorista, global, tecnológica y religiosa (*Corriere della Sera* y *La Nación*, 26/10/2001). En líneas generales podríamos adherir a estas calificaciones, salvo en lo

tecnológico, donde por una de las partes no hay mucha o ninguna tecnología, a pesar de lo cual hay una eficacia terrible. Es decir que, por una parte, puede haber guerra y parece haberla, realizada en gran medida por civiles. Por la otra, el solo hecho de que haya violencia ejercida clásicamente por militares, aunque estén regidos en su actuación por el Derecho internacional, hoy no es suficiente para calificar necesariamente de guerra un conflicto. Los límites se han vuelto difusos y la diferencia es sólo de escala.

Por otro lado podríamos hablar también de lo policial-militar interno. También aquí se difuminan los límites. El hecho del uniforme no es definitorio: policías, gendarmes y militares los tienen. El tamaño de la institución (número de efectivos) tampoco es relevante: las Fuerzas Armadas pueden ser incluso menores en cantidad de efectivos que la(s) policial(es) o la suma de ellas. En el caso argentino la diferencia está marcada formalmente por los diferentes esquemas normativos de Defensa Nacional y de Seguridad interior, diferencia que en reiteradas oportunidades ha sido ya calificada como falta de sustento. En este punto hoy resulta evidente que la seguridad es una sola. En todo caso podría distinguirse entre la seguridad ante hechos aislados (delitos aislados: robos y hurtos, crímenes con ocasión de ellos o de naturaleza pasional o de peleas callejeras, etc.) y la seguridad de individuos y de la comunidad en general ante el delito organizado. En el primer caso no habría mayores diferencias de la clásica problemática criminológica. Pero no es este el caso que estamos considerando. El crimen organizado (mafias, narcotráfico, lavado de dinero, trata de blancas y tráfico de inmigrantes, tráfico de órganos, delincuencia organizada transnacionalizada, etc. cuando no la suma de algunos o de todos ellos), ha adquirido dimensiones globales y se sirve de medios absolutamente sofisticados, a las cuales las fuerzas policiales y de seguridad urbana o rural, clásicamente concebidas, no pueden oponerse adecuadamente. Es conocido el caso de las *favelas*

brasileñas, en las que, debido al armamento sofisticado utilizado por los narcotraficantes y su número, debió intervenir el ejército. Además, las fuerzas delictivas poderosas muchas veces actúan mezcladas, superpuestas o sumadas a fuerzas políticas e ideológicas con fachada legal.

De lo dicho parece desprenderse que uno de los criterios para pensar en términos de conflicto o guerra puede ser el del tipo, calidad y cantidad de armas utilizadas. Normalmente en el crimen común, aunque llegara a tratarse de una organización (tipo penal asociación ilícita), no se habla de conflictos o guerras y el armamento predominantemente está constituido por armas de puño. Con relación al armamento ya se ha dicho que las armas muy sencillas y utilizando escaso personal, pueden producir un gran efecto, como p. ej., un maletín transportando virus o un producto químico. Se trata de considerar el arma, o lo que sirva como tal, por el efecto que produce. El efecto le dará carácter estratégico. Los aviones del 11 de septiembre de 2001, en principio, no eran armas y, sin embargo, produjeron un efecto psicológico-político quizá mayor que las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, ni que decir de Pearl Harbour. Las bombas atómicas fueron armas nuevas que paralizaron al Japón. Los aviones en las Torres Gemelas dejaron atónito a todo el mundo, empezando por los EE.UU., que no quedaron paralizados, pero respondieron de manera militar-policíaca convencional al ataque no convencional de que fueron objeto.

El otro criterio para hablar de conflicto puede ser el de la extensión o dispersión geográfica, si bien tampoco es absoluto. Hasta hace poco las fronteras separaban todo en lo interior y lo exterior. Hoy, en los hechos, apenas separan algo, al estilo de las diferentes jurisdicciones entre municipalidades, donde una calle es límite formal, que en los hechos apenas es percibido como tal.

Un tercer criterio para caracterizar una confrontación de dimensiones estratégicas es que esta ocurre en el espacio inmate-

rial de las ideas. Como las ideas van siempre por delante de los hechos, esto hace que la naturaleza o esencia de la confrontación sea absolutamente *sui generis*, con muchos planos, distintas dimensiones y diferentes profundidades. Quien pretenda entenderlo desde una óptica demasiado lineal, corre el riesgo de no entender nada de lo que ocurre. La seguridad comienza fundamentalmente en el plano de las ideas. Se trata esencialmente de una cuestión de fines, a los que hay que adecuar los medios, pero sin estereotipar la relación entre ambos. La racionalidad debe ser fluida y la lógica pulida, pero no rígida. En EE.UU. e Israel, dos países hoy con un alto grado de conflictividad, se han abandonado las doctrinas y otras rigideces similares. En aras de los fines se trabaja sobre los hechos, se elabora respuestas sobre la marcha y sobre las características cambiantes de los acontecimientos así como van ocurriendo. Donde se ha podido se han eliminado los estereotipos.

¿Cómo impacta este nuevo escenario estratégico en América del Sur? El escenario estratégico global es muy complejo y sofisticado, mientras que el sudamericano, en su problemática local y regional, es relativamente simple. Los riesgos, tal como han sido mencionados al comienzo, provienen principalmente y en primer lugar del interior de los Estados. Obviamente, los riesgos se pueden sumar y superponer. En el momento en que una crisis puede tener efectos más allá de las fronteras de determinado Estado, involucrando a la región, convierte a dicha zona en posible objeto de intervención.

Frente a la inestabilidad y volatilidad internas de los Estados de América del Sur, aparecen en la mente las posibilidades de rupturas o cuasi-rupturas institucionales. Decir esto no es hoy políticamente correcto. No obstante es algo pensable, si bien para nada deseable. Si esto es pensable, lo es en todo caso no en función de las experiencias nefastas del pasado, cuya repetición nadie desea, sino en función de las soluciones que estamos obligados a buscar y de un futuro que es necesario prever y asegu-

rar ante eventuales crisis. Estas son por demás posibles y quizá también probables, ante la falta de alternativas políticas institucionales. En este punto se nos presenta el paralelo entre rupturas internas y rupturas internacionales. En los Estados de América del Sur, es necesario que rijan el Estado de Derecho en el marco de una regularidad democrática. En Pakistán, aparentemente, esto no es tan necesario, ya que Musharraf es el aliado de los EE.UU. en la zona. Tampoco es necesario que rijan el principio del Estado de Derecho a nivel global. Internacionalmente la tendencia actual es la de intervenir incluso “preventivamente”, claro que sólo por parte de la potencia rectora, que es la única habilitada de facto para ello. Ésta es la nueva doctrina de los EE.UU., ya firmemente adoptada, a la que rápidamente adhirió Rusia (por Chechenia) después de la constitución del Consejo OTAN-Rusia a fines de mayo de 2002. Con la intervención viene también el desarme y neutralización por la fuerza de Estados peligrosos, lo sean por producir armas de destrucción masiva (Irak), por albergar terroristas (Afganistán), por producir masivamente drogas (Colombia), por la suma de estas causas y otras más. Los EE.UU. están ya decididos a tomar medidas no democráticas para defender la democracia, a actuar en contra del Derecho (Internacional) para defender el Derecho. ¿Hay que tomar esto como una paradoja o quizá como una ironía? Los EE.UU. han participado, fundamentalmente, en la constitución de la ONU y en la redacción de la Carta de la organización. Entre los principios explícitamente consagrados están los de la igualdad soberana de los Estados, la no intervención, el principio de la libre determinación de los pueblos, etcétera. ¿Cómo cabe calificar la doctrina expuesta de intervención preventiva frente a estos principios?

Entre las frases que acuñaron los romanos encontramos también esta: *Mundus vult decipi, ergo, decipiatur* – *El mundo quiere ser engañado, ergo, engañémosle*. El sentido práctico de los romanos vislumbró una característica del ser humano que

tantas veces se manifiesta y muy especialmente en circunstancias difíciles: La necesidad de autoengañarse o dejarse engañar por los demás, que es lo mismo. Obviamente, el engaño incluye el engaño a medias. En esta última categoría parecen entrar las palabras del Presidente estadounidense Bush quien en su plan de estrategia de seguridad nacional enviado al Congreso norteamericano en la última semana de septiembre de 2002, dice:

“Las grandes luchas del siglo XX entre la libertad y el totalitarismo terminaron con una victoria decisiva de las fuerzas de la libertad y en un solo modelo sostenido de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa. En el siglo XXI solamente aquellas naciones que comparten el compromiso de defender los derechos humanos fundamentales y de garantizar la libertad política y económica podrán desatar el potencial de sus pueblos y asegurar su prosperidad futura. En todas partes los pueblos desean hablar libremente; elegir a quienes los gobernarán; practicar la religión que desean; educar a sus hijos e hijas; poseer propiedades y disfrutar de los beneficios de su trabajo. Estos valores de la libertad son justos y perdurables para toda persona en cualquier sociedad y el deber de proteger estos valores de sus enemigos es la vocación común de la gente amante de la libertad en todo el mundo y de cualquier edad (...) Buscamos crear un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad humana: condiciones en que todas las naciones y sociedades puedan elegir por sí mismas las recompensas y los retos de la libertad política y económica (...) Defenderemos la paz al luchar contra los terroristas y los tiranos (...) Construiremos defensas (...), cooperaremos con otros países (...) y como una cuestión de sentido común y de autodefensa, EE.UU. actuará contra esas amenazas en surgimiento antes de que estas terminen de formularse (...) En el nuevo mundo en el que hemos entrado, el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción (...) Para derrotar esta amenaza debemos utilizar cada herramienta de nuestro arsenal...(...) EE.UU. colaborará con países individuales, con regiones enteras y con toda

la comunidad del comercio mundial para crear un mundo que comercie en libertad y, por lo tanto, crezca en prosperidad..." (La Nación, 29/9/2002, Enfoques).

En teoría estas afirmaciones pueden ser suscriptas casi todas. Pero en la práctica surgen las dudas y las cuestiones. Estas no surgen de un antinorteamericanismo barato, ideológico, trasnochado y simplista. Es cierto que los EE.UU. tienen el gran mérito de haber luchado contra los totalitarismos del siglo XX y de haberlos vencido, con el concurso de sus aliados, entre los cuales supimos estar también nosotros, aunque no siempre del todo decididos. De no haber vencido el "eje del bien", el mundo hubiera sido quizá de Hitler, o quizá de Stalin, con muchos más millones de muertos y campos de concentración que los que ambos han producido en su tiempo. Hoy estaríamos viviendo desde hace muchas décadas dentro de un imperio fascista de color negro, pardo o rojo. Pero en definitiva la cuestión que se plantea no es esta, que es demasiado clara, sino otra. ¿No será que ahora tendremos que recelar del "Imperio del bien"? ¿Qué significan la libertad, la democracia y la libre empresa en una gran parte del mundo, donde ni siquiera saben que no tienen libertad, ni democracia, para olvidarnos definitivamente de la libre empresa? ¿Qué significan los derechos humanos para los habitantes de la desgarrada Colombia? ¿Qué significa educar a sus hijos e hijas, poseer propiedades y disfrutar de los beneficios de su trabajo para más de 60.000.000 de brasileños que como los "sin tierra" o los habitantes de las *favelas* malviven en la economía informal? ¿Qué significa elegir a quienes los gobernarán y la democracia para muchísimos millones de habitantes de América del Sur que sufren los efectos de crisis políticas, sociales y económicas casi terminales? Las preguntas son muchas. La teoría y la práctica indican la existencia de dos realidades, de dos idiomas diferentes y si nos interesa realmente el bienestar y dentro de él la seguridad, sin la cual aquél no existe, debemos hablar el idioma adecuado, a ries-

go de autoengañarnos. Hablar el idioma adecuado es llamar las cosas por su nombre.

El Secretario de Estado de los EE.UU., Colin Powell, parece identificar la lucha contra el Terrorismo con la lucha por la Democracia (*La Nación*, 16/1/2002). No está claro que ambas preocupaciones sean linealmente parangonables o equiparables. La relación entre ambas luchas, en principio, es válida. Parece sugerir que el demócrata no puede ser terrorista y el terrorista, por definición, no es demócrata. Pero la relación no necesariamente es tan lineal y simplista. Por terrorismo entendemos dominación por el terror; sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror y lograr la destrucción del orden establecido o la creación de un clima de temor susceptible de intimidar a los adversarios o a la población en general. Pero, ¿qué decir del ejercicio del terror durante la Segunda Guerra mundial, cuando las potencias democráticas bombardearon con bombas convencionales la ciudad de Dresde, provocando, según todos los historiadores, una matanza de civiles innecesaria desde el punto de vista bélico, en ese momento de la guerra y además bombardearon con bombas atómicas Hiroshima y Nagasaki? En ambos casos se intentó infundir terror en la mente y cuerpo de alemanes y japoneses para torcer su voluntad de resistencia y provocar el colapso. La Segunda contienda mundial fue una “guerra”. Hoy se nos dice, y no sólo por el intelectual Sartori, sino por todo el elenco dirigente de los EE.UU., que también estamos en una “guerra” contra un enemigo solapado. La lucha hoy está centrada en el tipo de orden mundial que se desea imponer y quien lo regirá. Los contendientes están luchando por un objetivo muy importante, lo que explica que el enfrentamiento sea total. La modalidad, terrorista o no, y el actor, sea terrorista o no, parece ser algo irrelevante. Hoy también los demócratas pueden ser terroristas bombardeando desde gran altura. Éste es otro punto de análisis donde los límites también se difuminan.

Hay quienes hablan de la Democracia como valor fundamental a defender. ¿Es realmente éste uno de los valores supremos en las actuales circunstancias? La democracia es un valor muy grande si es operativa, efectiva, es decir, si vale como tal. Pero la democracia no es un valor absoluto en sí, sino que es algo instrumental, un medio, una herramienta, mediante la cual podemos lograr al menos un mínimo de libertad, justicia y bienestar. Pero para ello la democracia debe contener un mínimo de virtudes. (Recuérdese que etimológicamente *virtud* proviene del latín: *vir* – hombre, con todos los atributos de la hombría). Sin virtudes y con muchos vicios, la democracia, como el sistema más cercano a la perfección, no puede rendir frutos. No queremos ser demasiado directos, pero la realidad sudamericana es, lamentablemente, demasiado clara e ilustrativa: Colombia, Venezuela, Argentina, Perú, Ecuador, Paraguay... Cada uno de los casos tiene sus peculiaridades, pero en todos ellos hay un mismo fenómeno: grandes dificultades provocadas por la falta de instituciones operativas, sea por inexistentes, sea por encontrarse éstas en estado de crisis. Simultáneamente debemos constatar como una realidad ineludible en América del Sur, el fenómeno del caudillismo o incluso caciquismo, más o menos autoritario según los casos, que parece sobresalir como alternativa impropia a la ineficiencia de los partidos políticos (ej. Alberto Fujimori, Hugo Chaves, Lino Oviedo, a los que podrían agregarse otros personajes formalmente más democráticos, pero esencialmente salidos del mismo molde).

Cuando hablamos de democracia pensamos en un sistema político vivo y operante, pensamos en un organismo sano, que, naturalmente, siempre tiene en sí elementos de enfermedad, pero que precisamente por ser un organismo sano, logra, con sus anticuerpos, dominar y eliminar las enfermedades. Si no fuese así, la enfermedad no necesitaría ser terminal para tener que recurrir a la cirugía. Hay quienes dicen que la cirugía es la negación de la medicina, o su antítesis, porque no cura, sino que inter-

viene antinaturalmente, a veces preventivamente, a veces *ex post facto*, para extirpar, para amputar, pero lo hace con la finalidad última de salvar la vida y garantizar que esta continúe. ¿No es eso lo que nos enseñan los EE.UU. con sus doctrinas *de facto* de intervención preventiva, acción directa unilateral, uso de todas las herramientas, cambio sobre la marcha de doctrinas jurídicas (del Derecho Internacional Público en cuanto a legítima defensa preventiva), etcétera? Agreguemos, simplemente, una última reflexión que nos la sugieren los dichos de Condoleezza Rice, Consejera de Seguridad de la Casa Blanca: “Ganaremos la guerra y luego nos consagraremos por entero a la reconstrucción de Irak” (*La Nación*, 29/9/2002). “Ganar” la “guerra” y “consagrarse por entero” a la “reconstrucción”... ¿Debemos tomar esto como un gran signo de nobleza? Esto fue dicho respecto de Irak, pero el mensaje es válido para muchos otros Estados, aunque momentáneamente no formen parte del eje del mal.

El final de la “Guerra Fría”, la desaparición del autoritarismo y de las dictaduras en América Latina, la acelerada integración económica, el fortalecimiento de la democracia, fueron fenómenos que configuraron un nuevo contexto y afectaron profundamente las realidades estratégicas y las realidades de la defensa nacional en la región. Con cierto optimismo se habló de la necesaria redefinición del sistema interamericano en este punto. En la Cumbre de Mandatarios de América, reunida en Miami y en otras reuniones posteriores al más alto nivel, todavía pareció primar un cierto optimismo en cuanto a la posibilidad de controlar las nuevas amenazas en el subcontinente. En pocos años la situación cambió radicalmente. En el año 2002 el panorama de América del Sur es casi desolador y ello por las características intrínsecas de su escenario. Si a ello le agregamos el escenario global, las preocupaciones están justificadas.

La mejor forma de lograr seguridad es logrando la estabili-

dad interna. Esta estabilidad puede y debería tener características propias, acordes con la propia cultura y antecedentes históricos, pero debe ser una estabilidad creíble. En las actuales circunstancias, en este punto, lamentablemente, no podemos ser optimistas y aún habrá que realizar grandes esfuerzos.

La necesaria reforma política

*Por Diego L. Buranello**

Introducción

Desde 1853 a la fecha dos momentos políticos en la historia de la Argentina como república cambiaron su curso; producto de crisis de sistemas pensados y puesto en práctica para una realidad que ya no existía o, al menos, estaba desapareciendo. El primer hecho es el surgimiento y posterior victoria de la Unión Cívica Radical mediante el entonces novedoso voto universal, secreto y obligatorio. Una floreciente y creciente clase media hija de inmigrantes con cada vez más conciencia de sus derechos civiles y políticos logró en 1916 destronar a una clase política que venía gobernando la Argentina desde la batalla de Pavón.

El segundo evento es la aparición del peronismo como un fenómeno bisagra en nuestra historia. Nuevamente pasaba que una clase política totalmente desprestigiada era superada por los hechos. Esto explica cómo el Partido Comunista, el Conservador y el sector antipersonalista del Partido Radical participaron en una alianza electoral en febrero de 1946.

Aunque el estilo de conducción haya variado, la clase política y toda la clase dirigente tiene un rol de conducción de la sociedad y para ello ciertas reformas son necesarias ya que estamos presenciando una tercer bisagra en nuestra historia.

* Politólogo (UCA). Master en Administración y Políticas Públicas (UdeSA).

Gaetano Mosca al respecto escribió que *“las clases políticas declinan inexorablemente cuando ya no pueden ejercer las cualidades mediante las que llegaron al poder...”*¹. Es decir, que una vez que el rol histórico para lo cual emergieron está cumplido, caducan, a no ser que tengan la suficiente virtud política como para autorreformarse. Si revisamos los tópicos de una definición de una elite innovadora y los aplicamos a nuestro país, nos damos cuenta que existen algunos problemas en su circulación.

Por ejemplo, los dos principales partidos políticos son presididos por dos ex presidentes que, generacionalmente, pertenecen a la clase política que ha gobernado durante treinta años. Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde son otro ejemplo de lo mismo; ambos tenían actividad política y responsabilidades institucionales importantes antes del golpe militar de 1976. Aunque existen casos que no permiten ser tajantes.

El dilema es si toda la clase política sabrá leer el mapa de la realidad que se le presenta y logra configurar un nuevo rol histórico. Y, la disyuntiva es si esta clase política puede ser promotora de un cambio. Desde un punto de vista sociológico Juan Carlos Agulla plantea que *“las elites innovadoras... sólo pueden aparecer o bien cuando hay una adecuada ‘circulación de las elites’ entre los estratos sociales o entre las generaciones históricas, o bien cuando se produce un recambio violento en la estructura del poder”*².

Por último, debemos tener en cuenta que la política como actividad está en continuo cuestionamiento producto de no poder hacer frente a las expectativas puestas en ella. Esto deriva en una pérdida de poder y autonomía en el sentido de moldear la realidad sobre la base de un proyecto político, económico y social.

Una vez en el dominio del poder los decisores políticos se han encargado de que las políticas públicas por ellos imple-

1. MOSCA, Gaetano; *La Clase Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pág. 126.

2. AGULLA, Juan Carlos; *El Hombre y su Sociedad*, Universidad Abierta y a Distancia “Hernandarias”, Buenos Aires, 1991, pág. 60.

mentadas no satisfagan las expectativas sociales ya que han llevado a un empeoramiento de la calidad de vida de los argentinos³.

La disyuntiva se plantea cuando la clase política por imperio de la realidad y la presión de la sociedad se ve en la necesidad de reformarse. Por qué y cómo una “corporación” con intereses muy concretos decide o se ve obligada a una reforma. Esto es muy importante porque existe una relación entre lo que ocurre en el proceso de selección de quienes serán los encargados de decidir en políticas públicas y su posterior diseño.

Esta desconexión entre electores y elegidos tiende a construir una partidocracia dominada por cúpulas cada vez más alejadas de las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, los que se vuelven cada vez más indiferentes y escépticos hacia las instituciones democráticas⁴. Todas las encuestas realizadas coinciden en decir que la gente dice creer en la democracia como forma de gobierno pero no en sus instituciones.

Sin embargo, es para tener en cuenta lo que establece nuestra Constitución Nacional en el artículo 38: “*los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático*”. Y, por lo tanto, son las instituciones que por antonomasia deberían encarar una reforma política.

Como diría Voltaire, para hablar redefinamos los términos. Por reforma política⁵ entiendo los intentos de cambios en el sis-

3. No debemos extrañarnos de la generalizada sensación en la sociedad de que se ha convertido en un instrumento al servicio de oligarquías partidarias, que se acuerdan de ella en cada elección, para olvidarla a partir del día mismo del comicio.

4. VERA VILLALOBOS, Enrique, *El Poder de Nuestro Voto*, Buenos Aires, Planeta 1994, pág. 122.

5. Plena correspondencia con la definición de la fundación Atlas: “*cómo acercar los representantes a los representados. Correspondencia entre el voto emitido y la gestión de gobierno. Sistemas electorales y de representación. Partidos políticos, su organización y financiamiento. Candidaturas independientes. Competencia política*”.

tema electoral, de mayor transparencia en los actos de gobierno, de eliminación de privilegios, de reducción de la utilización del Estado para el financiamiento de los partidos políticos, en el costo de las campañas electorales y la instauración de métodos de control de la actividad pública.

El porqué sí y porqué no de una reforma política

Desde el punto de vista de la clase política como actor principal, hay factores que favorecen una reforma y otros que la perjudican o frustran.

- Factores que favorecen una reforma política:

1. Una vez estabilizado el sistema democrático aparece la necesidad de mejorarlo, porque, entre otras razones, ya no hay margen para desperdiciar recursos⁶.
2. Frente a la imposibilidad de brindarle bienestar económico a la población y la reacción de ésta, la clase política ofrece bienes simbólicos.
3. La clase política está percibiendo que el costo del mantenimiento de las actuales prácticas políticas es superior a los beneficios que les supieron dar.
4. Cuando la seguridad de mantenerse en el cargo por parte de los políticos se ve amenazada, éstos cambiarán sus comportamientos y disminuirán sus privilegios para adecuarlos a tal fin.

6. A partir de mediados de 1998 empieza una recesión económica transformada en depresión que sensibilizó a los medios de comunicación y a los ciudadanos en todo lo que fuese gasto injustificado por parte del Estado y de instituciones como los partidos políticos. Un gasto público cada vez agobiado por el pago de intereses de la deuda pública, sumado a una mala recaudación fiscal ha provocado una situación de poca maniobra para la actividad política, tanto a escala nacional como provincial.

- Factores que perjudican una reforma política:
- 5. La clase política enfrenta un problema de acción colectiva debido a la estructura de incentivos imperante. Quienes intenten una reforma corren el serio riesgo de ser quienes más se perjudiquen con sus consecuencias.
- 6. En relación con la hipótesis anterior, el iniciador de una reforma política integral será castigado corporativamente por la clase perjudicada.

Partidos políticos como intermediarios

Desde la revolución americana y francesa, para marcar dos hitos históricos, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas y sin el respeto por la o las minorías, especialmente el de convertirse en mayoría, no hay democracia. Esta forma de gobierno, más que ninguna otra, funciona a través de un grupo permanente de ciudadanos, denominados políticos. Sólo un gobierno surgido de elecciones libres y universales, se reconoce como legítimo y democrático, esto a la vista de los últimos cien años en donde las restricciones al voto fueron anuladas.

Tanto los ideólogos de la revolución francesa como los impulsores de la americana creían que un gobierno democrático no precisaba de ellos para poder funcionar, incluso pensaban que eran las partes *contra* el todo. Para los Padres Fundadores norteamericanos la idea de un partido político era negativa⁷; sólo podía traer solo división y poner en peligro la

7. Se creía que con la separación de poderes y el sistema de *checks and balances* se iban a crear naturalmente rivalidades institucionales que limitarían la existencia de estructuras permanentes como los partidos. Mientras esta visión dominaba, la realidad se hacía cada vez más compleja, así surgieron con-

estabilidad política en ese temprano estadio del desarrollo nacional.

A medida que el derecho al voto se fue ampliando, las elites gobernantes debieron cautivar ese mercado electoral. Paralelamente, el surgimiento de nuevas ideas políticas hacía que en las elecciones confronten dos o más formas de administrar el Estado.

Como dice Bobbio, luego de la instauración del voto universal, “... *al multiplicar la cantidad de los electores sin poder multiplicar proporcionalmente el número de los electos, hizo necesaria la formación de grupos intermedios que agrega y simplifican: los partidos...*”⁸.

Aunque esto haya ocurrido, los partidos tienen el peligro constante de una degeneración faccional. Robert Michels refiriéndose al partido socialista, pero aplicable a todos, dice que naturalmente ocurre el distanciamiento entre los intereses de la clase representada y las estructuras partidarias.

“Por una ley social universalmente aplicable, todo órgano de la colectividad, nacido por la necesidad de la división del trabajo, crea para sí mismo, tan pronto se consolida, intereses que le son peculiares. La existencia de estos intereses especiales supone un conflicto forzoso con los intereses de la colectividad”⁹.

En la democracia, la masa de ciudadanos no sólo interviene activamente en el proceso de legitimación del sistema en su conjunto, usando su derecho al voto para sostener a los partidos constitucionales, sino que, y esto es lo más importante, in-

diciones específicas que facilitaron el surgimiento de los partidos. La estructura económico social se complicaba y diferenciaba, resultando en una creciente variedad de grupos de interés que el sistema político debía representar.

8. BOBBIO, Norberto, “Representación e Intereses”, en Fernández Santillán, *Norberto Bobbio. El filósofo y la política. Una antología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 292.

9. MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1979, vol. II, pág. 177.

terviene en el reparto, entre las diversas fuerzas, del poder de gobernar, distribuyéndolo de múltiples maneras los votos de los que dispone¹⁰.

Según Torcuato Di Tella, la vitalidad de una democracia radica en una fuerte asociación entre la estructura neocorporativa de los intereses y la estructura de los partidos; “*es ella, y no la anónima interacción de millones de individuos aislados, la que constituye la base del funcionamiento democrático*”¹¹. Cuando los grandes capitales tienden a concentrarse, el sistema democrático, a través de los partidos políticos, no puede atomizarse en un recuento de voluntades individuales.

De acuerdo con Gabriel Almond el partido político funciona como regulador del sistema político para que éste pueda funcionar. Codifica los insumos o *inputs* y los resultados o *outputs* que dan vida al sistema asegurando una actuación eficaz del gobierno mediante una solución democrática. Combina una limitada actividad política de la mayoría de los ciudadanos con un cierto grado de conciencia de sus posibilidades de participación activa; y así garantiza la defensa de los intereses generales de un grupo de individuos con el mínimo compromiso personal por parte de ellos¹². Es decir que los partidos políticos tienen atributos concretos que pueden hacer funcionar mejor al sistema político, pero debido al no-cumplimiento de aquellas funciones han entrado en una crisis de representación.

Por lo tanto, estamos teniendo elecciones sin ningún tipo de representación real; como repetición de actos que han perdido su sentido. Concluyendo, si no podemos tener representación

10. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 112.

11. DI TELLA, Torcuato, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, AZ Editora, 1998, pág. 20.

12. ALMOND, G. y POWELL, G., *Política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972, pág. 110.

política sin elecciones, lo contrario no es cierto: podemos tener elecciones sin representación.

Este doble análisis de, por un lado, la necesaria existencia de los partidos políticos y, por el otro, sus vicios más perniciosos, debe tener en cuenta que como fin último se encuentra la lucha por el poder o como dice Key¹³: “*los partidos políticos son instituciones básicas para traducir las preferencias de las masas a política pública*”. Y, para conseguirlo hacen falta medios económicos que respalden procesos electorales cada vez más onerosos, y donde los medios de comunicación son la nueva arena política.

Para comprender mejor utilizaré someramente la escuela de la elección racional y así, la relación entre gobernantes y ciudadanos se enmarca en la perspectiva principal-agente, en donde los primeros tienen la responsabilidad de rendir cuenta de sus actos públicos a los segundos (*accountability*). Las relaciones del tipo principal y agente existen cuando diversos actores tienen acceso a información diferente¹⁴.

La asimetría de información entre el principal y el agente favorece al segundo debido a que conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de “... *sus propias capacidades y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver*”¹⁵.

El *quid* de la cuestión es como logra el principal –los ciudadanos– inducir al agente –la clase política– a actuar en el interés del principal –reforma política– al mismo tiempo que se provee al agente un ingreso o utilidad –éxito en la profesión

13. KEY, V., *Public Opinion and American Democracy*, Knopf, 1961, pág. 433; citado por Giovanni Sartori en *ob. cit.*, pág. 59.

14. PRZEWORSKI, Adam, “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 3, abril-junio, México, 1997, pág. 17.

15. PRZEWORSKI, Adam; *ob. cit.*, pág. 17.

política— por encima de la oportunidad “siguiente mejor” y mientras se le permite al agente actuar en aras de su autointerés —mantenerse en el cargo la mayor cantidad de tiempo y la mayor cantidad de individuos—.

Przeworski señala que para aliviar los problemas informacionales a favor del agente existen arreglos institucionales: la oposición (en este caso funciona con los mismos incentivos que el gobierno homogeneizados en la clase política), los medios de comunicación, el control horizontal (entre agencias) y otras instituciones de control ciudadana.

Elecciones y representación

El origen de este trabajo es la palpable y creciente apatía por la cosa pública, producto (entre otras cosas) de malos sistemas de representación. El tema reviste una gran importancia cuanto se debe fortalecer a nuestras instituciones republicanas, y se logra mejorando el sistema de representación política. Nuestra democracia necesita ciudadanos interesados, y se logra, entre otras cosas, con un sistema más justo y cercano a la gente.

En los Estados modernos no hay fenómeno tan común como las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto de los electores. Al mismo tiempo, no hay fenómeno cuya significación real varíe tanto. Como afirma Nohlen¹⁶ las elecciones no representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo, sino que son una técnica de designación de representantes. Es decir, las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas sin tener contenido democrático alguno.

16. NOHLEN, Dieter; *Elecciones y sistemas electorales*, Buenos Aires, Stiftung, 1984, pág. 9.

La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad. En conclusión, un sistema representativo no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados.

Por lo tanto, un sistema político se califica como representativo en el momento en que unas prácticas electorales honestas aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados.

Es por todo esto que en países como Argentina, que no tiene una única tradición electoral arraigada, es no sólo conveniente sino también imperioso elaborar una reforma política que promueva la elevación del nivel de cultura política; que fomente la participación efectiva del electorado; que fortalezca la representatividad del Poder Legislativo; que asegure en la mayor medida posible el contacto directo entre representantes y representados; que reduzca al mínimo posible la manipulación de candidaturas por los comités partidarios; que asegure la adecuada representación de las minorías. En fin, que tienda a elevar el nivel moral e intelectual de la representación parlamentaria y a mejorar el grado de civilización política de la comunidad.

- Organización del cuerpo electoral

Es la división de los electores en grupos cuyas boletas se computan en un mismo escrutinio para la designación de los funcionarios. Puede ser:

1. Distrito único: consiste en que todos los votos emitidos en el Estado concurren a un solo escrutinio. Es decir, no hay división territorial del Estado a los fines electorales y por lo tan-

to, cada elector vota por tantos candidatos como cargos a cubrir hay en el país entero.

2. Distrito plural: consiste en dividir a la entidad política en varios departamentos o circunscripciones. Puede ser:

Distrito uninominal: consiste en crear tantos distritos o circunscripciones como cargos a llenar, eligiéndose en cada uno de ellos a una sola persona. Se llaman circunscripción a las divisiones territoriales establecidas a los efectos del sufragio. La circunscripción debe ser lo bastante pequeña para poder estar representada por un solo miembro electo.

Distrito plurinominal: se divide al Estado en varios departamentos, cada uno de los cuales elige a varios candidatos que se agrupan por lista. Corresponde a grandes circunscripciones.

- *Sistemas electorales*

Se entiende por tal al conjunto de reglas que establecen la distribución y adjudicación de cargos electivos conforme a resultados electorales.

1. Sistemas mayoritarios:

Parten del principio de que la representación corresponde al candidato, grupo o partido que obtiene la mayor cantidad de votos. La mayoría puede ser:

- *Absoluta:* cuando logra la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Da origen al *ballotage* es decir, a repetir las elecciones hasta que se obtenga dicha mayoría.

- *Relativa:* cuando se forma con la cifra mayor obtenida por el candidato, grupo o partido. Es la minoría más numerosa, o, en otros términos, la primera minoría.

2. Sistemas minoritarios:

Reconocen participación a las minorías en el ejercicio del poder del Estado. Se clasifican en empíricos (basados en consideraciones prácticas) y científicos (fundados en técnicas de proporcionalidad matemática).

• *Empíricos o no proporcionales*: se los denomina primarios o rudimentarios, son simples correctivos del sistema mayoritario. Sus tipos son:

1. Voto limitado, de lista incompleta o de Grey: consiste en la distribución de los candidatos a la mayoría y asegurar, sin proporcionalidad, representación a la minoría. Conocido también como sistema de los tercios porque asigna dos tercios de la representación a la mayoría y un tercio a la minoría.

2. Voto acumulativo o de Marshall: el elector dispone de tantos votos como representantes se elijan, pudiendo dar sus votos a un solo candidato, distribuirlos entre dos o más, o simplemente dar un voto a cada candidato, resultando electos aquellos que hayan obtenido simple mayoría.

3. Voto gradual: el elector gradúa su voto en orden a su preferencia por determinados candidatos. Se aplica a las elecciones por listas, y según la colocación dada por el elector a los candidatos, el primero de la lista recibe un voto, el segundo medio voto, el tercero un tercio y así sucesivamente.

4. De la simple pluralidad de sufragios (mínimo electoral): se hace del país una sola circunscripción electoral; cada elector vota por un candidato, cualquiera sea el número de representantes a elegir. Luego, con los votos emitidos por todos los electores, se verifica un solo escrutinio general y se proclaman electos los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de sufragios. El propósito es que mayoría y minoría, exactamente adicionales, se encuentran fácilmente representados.

• *Científicos o proporcionales*: se basan en el principio de que cada elector tiene derecho a ser representado. Tienden a otorgar a cada orientación política, tantas bancas como sea necesario para que entre éstas y el total disputado haya la misma relación que la existente entre el número de votos obtenidos por cada una de ellas y el total emitido. Sus tipos son:

1. Sistema *Hare* o del voto proporcional: se hace una sola circunscripción electoral. El elector forma una lista de tantos

candidatos como representantes se eligen; se divide el total de votos válidos emitidos por el de cargos disputados, y el resultado sirve como número repartidor. Se suman los votos obtenidos por los candidatos en primera línea en las listas y cuando algunos de ellos consiguen el cociente electoral, se lo declara electo; los demás votos que haya logrado se imputan a partir de entonces, al que le sigue en orden de lista.

2. Sistema *Hagenbach* o del cociente electoral: cada partido político presenta una lista de candidatos por distrito o circunscripción. El elector vota por una de las listas presentadas; luego se divide el número de los votos válidos emitidos por el número de representantes a elegir, determinándose así el cociente electoral. Por último, a cada lista se le adjudican tantos representantes como el cociente esté contenido en el número de los votos que haya obtenido en la elección.

3. Sistema *D' Hondt* o del divisor común: consiste en lograr un cociente electoral o número repartidor. Al mismo se llega mediante el siguiente mecanismo: se divide el total de votos obtenidos por cada partido por 1, 2, 3, y así sucesivamente, hasta llegar al número de cargos a elegir. Los resultados obtenidos se ordenan en forma decreciente, sin atender a que partido pertenece la cifra, hasta llegar al número de cargos. El último de estos números es el cociente o cifra repartidora. Los partidos obtendrán tantos cargos como veces esté contenida esta cifra repartidora en el total de votos obtenidos por cada uno de ellos.

4. Sistema del número uniforme: no se fija de antemano la cantidad de representantes a elegir. La ley establece para todo el territorio un número uniforme que es el necesario para que una lista pueda tener derecho a un representante. Se divide el total de sufragios obtenidos por cada lista por el número antes mencionado, y el resultado será la cantidad de bancas atribuidas a cada una de ellas.

Antecedentes legislativos del siglo XX

El método directo es instaurado por primera vez por la reforma constitucional de 1949. En virtud de la misma, el presidente y vicepresidente de la Nación, así como senadores de cada provincia y de la Capital, son elegidos por el voto directo del pueblo (artículos 47 y 82). Posteriormente, mediante la enmienda constitucional de 1972 (reformadora de la Constitución de 1853), se implanta el sistema de voto directo, modificándose los artículos 46 y 81 y suspendiéndose la vigencia de los artículos 82 a 85.

La elección de diputados nacionales, en todos los casos, se ha realizado por el voto directo del pueblo de la Nación, dividida ésta en distritos: cada provincia y la Capital Federal.

Ley 4161 (Promulgada el 7 de enero de 1903):

Establece el sistema minoritario, uninominal por circunscripciones y a simple mayoría de sufragios (mayoría relativa). En cada circunscripción se elige un diputado nacional y dos electores para presidente y vicepresidente de la Nación. Por distrito se eligen cuatro electores más para presidente y vice. El voto es público. Se aplicó en 1904, y resultó electo el primer diputado socialista de América por la circunscripción de la Boca.

Ley 4578 (Promulgada el 25 de julio de 1905):

Las circunscripciones pasan a llamarse secciones. Los diputados, electores de presidente y vicepresidente, y los electores de senadores por la Capital Federal se eligen por sufragio oral, mayoría simple, plurinominal y de lista completa.

Ley 8871 (Promulgada el 13 de febrero de 1912):

Es la llamada “Ley Sáenz Peña”. Establece el voto universal, secreto y obligatorio. Todos los cargos electorales se cubren mediante la aplicación del principio de la proporcionalidad, combinando con el de pluralidad de sufragio. Los instrumenta a través del sistema de voto restringido o lista incompleta, con

panachage. De esta forma se combina la proporcionalidad con la simple pluralidad de sufragio; esto último, porque el partido que obtiene el mayor número de votos se asegura aquellas 2/3 partes de los cargos, aunque ésta no sea la proporción de votos obtenidos. Se aplicó en todas las elecciones habidas desde la sanción de la ley en 1912 hasta la reforma constitucional en 1949.

Ley 12.298 (Promulgada el 30 de julio 1936):

Los diputados nacionales, electores para presidente y vicepresidente de la Nación y electores para senadores por la Capital Federal, se eligen por sufragio a mayoría simple, distrito plurinominal, lista completa, con *panachage*. En agosto de 1945 un decreto restableció la vigencia de la ley Sáenz Peña pero manteniendo la reforma de 1936 por la cual los electores primarios podían votar por el número total de electores de presidente y vice. La consecuencia fue que el entonces coronel Perón ganó las elecciones con un 54% del voto popular y obtuvo el 80% de los electores.

Ley 14.032 (Promulgada el 16 de julio de 1951):

Reformada por la ley 14.292 de 1953; establece el sistema uninominal. A los efectos de la elección de diputados, los distritos se dividen en circunscripciones. Los electores de cada una de ellas eligen a pluralidad de sufragio, un diputado. Los cargos excedentes son adjudicados a los candidatos que, habiendo reunido mayor cantidad de sufragios, no fueron electos en su circunscripción (en Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe).

El presidente y vicepresidente de la Nación son elegidos directamente por el pueblo, formando con este fin, las provincias, Capital Federal y territorios nacionales, un distrito único. Resultan electos los candidatos que han obtenido mayor número de votos (mayoría relativa). Los senadores por la Capital Federal se eligen por voto plurinominal a mayoría simple, lista completa con *panachage*.

Decreto-ley 4034 (22 de abril de 1957):

Deroga la ley 14.032 y su modificatoria 14.292, estableciendo un nuevo régimen electoral pero sin incluir en su articulado el sistema para la elección de autoridades nacionales. Esta situación fue resuelta por el decreto-ley 15.099 del mismo año, que lo incorpora como “Título Único Sistema Electoral”, reimplantando el sistema consagrado en la ley Sáenz Peña.

Decreto 7164 (24 de junio de 1962):

Sustituye el mencionado “Título Único”, instituyendo el sistema de proporcionalidad llamado sistema *D’Hondt*, con un piso del 3% del padrón electoral, utilizado en las elecciones de 1963, para la elección de diputados nacionales, electores de presidente y vicepresidente y electores de senadores por la Capital Federal.

Ley 16.582 (Promulgada el 20 de noviembre de 1964):

Se suprime el piso del 3% del padrón electoral.

Ley 19.862 (Promulgada el 3 de octubre de 1972):

El Estatuto Fundamental sancionado por el presidente Lanusse el 24 de agosto de 1972, modificó la Constitución en varios artículos, entre ellos los relativos a la elección de presidente de la República y senadores nacionales (artículos 46 y 81), estableciendo la elección directa para ambos casos; y exigiendo para ser electo presidente obtener la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Así, la ley 19.862 establece que, en la elección de presidente y vicepresidente resulta electa la fórmula que obtenga más de la mitad de los sufragios válidos emitidos. Si ninguna alcanza esa mayoría, dentro de los treinta días realizar una segunda vuelta o *ballotage* entre los candidatos más votados.

Para la elección de senadores, el elector vota por una lista oficializada, que no puede contener más de dos candidatos. Resulta electa la lista del partido que alcance la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, y el primer titular de la lista siguiente en orden de votos.

Si no se obtiene esa mayoría absoluta se practica una segunda vuelta o *ballotage* entre las dos listas mas votadas y se adjudica el triunfo a quienes alcancen la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

Ley 19.945 (Promulgada el 19 de noviembre de 1972, todavía vigente de acuerdo al texto ordenado del 6 de septiembre de 1983):

El Código Nacional Electoral es considerada la herramienta jurídica que ordena todo el proceso electoral en lo que atañe a la selección de los candidatos a cargos nacionales. Se organiza la Justicia Electoral, los comicios, la forma de presentación de los candidatos por parte de los partidos políticos, el ejercicio del voto y la participación de la ciudadanía en las elecciones.

Ley 22.838 (Promulgada el 23 de junio de 1983):

Deroga la ley 19.862 y el artículo 159 de la ley 19.945 se estableció un nuevo sistema electoral que se utilizó en las elecciones nacionales de octubre de 1983. A este fin se adopta el sistema de proporcionalidad, más exactamente sistema *D'Hondt*, complementado con el voto de lista cerrada y distrito plurinominal. Por otra parte, establece que no participan en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del 3% del padrón electoral del distrito.

Ley 22.847 (Promulgada el 23 de junio de 1983):

Dispuso un mínimo de diputados por distrito de cinco argumentando que se adoptaba “*compensando las peculiares diferencias entre una y otra provincia*”. Transformó la magnitud de los distritos electorales en la elección para diputados nacionales. La Constitución Nacional de 1853 establece la cantidad de diputados correspondientes a cada distrito electoral en función de la relación entre la población de dichos distritos (a ser contabilizada cada diez años por medio de un Censo Nacional) y una cifra repartidora a establecer. Aquel no sólo fijó dicha cifra (un diputado cada 161.000 habitantes o fracción no menor de

80.500), sino que además sumó tres representantes a la cantidad de diputados nacionales correspondientes a cada circunscripción electoral y estableció un mínimo de cinco diputados para cada distrito. Si bien la norma cumplió su objeto, durante todo este tiempo ha mantenido su vigencia sociológica y fue aplicada¹⁷.

Propuestas

- Reducción del número de diputados nacionales

El seis de febrero de este año el Presidente de la Nación firmó con los gobernadores el Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino; en el artículo cuarto se comprometen a reducir en un 25 por ciento el número de miembros de la Cámara de Diputados nacionales.

Actualmente el número de diputados surge del cálculo sobre la base del censo de 1980 (con 27 millones de argentinos), pero si se actualizase de acuerdo al del 2001 (con 36 millones de argentinos), la cantidad sería de 294.

Muchos politólogos se refieren a la sobrerrepresentación que existe en la Cámara de Diputados por el piso de cinco legisladores por provincia. Esta tendencia afirma que el número de diputados se podría reducir si sólo se computase la base de representación de 161.000 habitantes, en este caso habría 174 diputados. Así, por ejemplo, a la Capital, que ahora elige 25 diputados, le correspondería por la Constitución Nacional 18; a la Provincia de Buenos Aires 67 en lugar de 70; y a Catamarca,

17. Según Germán Bidart Campos, el posterior poder constitucionalmente elegido (1983) no la reconoció expresamente y, por lo tanto, "implícitamente" la voluntad y la decisión fueron dejarla en vigor. Ver *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. II, "El derecho constitucional del poder", Buenos Aires, Ediar, 1986, págs. 172, 525, sigs. y cons.

La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz les tocaría un diputado a cada una en lugar de cinco¹⁸.

Pero este análisis a mitad de camino no especifica que la macrocefalia de la Pampa Húmeda se acentuaría, deformando toda decisión del Congreso Nacional. En el siguiente cuadro, en donde se compara la región más poblada con la menos poblada de Argentina, se percibe con mayor detenimiento:

	<i>Mínimo 5 diputados por provincia (% de Diputados)</i>	<i>Sólo sobre la base de la cantidad de población (% de Diputados)</i>
5 provincias patagónicas*	9.73	2.87
4 distritos grandes**	51.36	75.86
Resto del país	38.91	21.26

* Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén.

** Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Según estas posturas, la Constitución Nacional de 1853/60 establece que los asientos en la Cámara Baja deben ser asignados proporcionalmente a la población del distrito electoral. El abandono de este principio durante el siglo XX hizo posible la sobrerrepresentación a las regiones periféricas asignándole con el 30% de los sufragios, el 52% de los cargos.

El primer uso de la representación proporcional directa se dio en 1949, año en que una constitución reformada por el gobierno de Juan Domingo Perón estableció un mínimo de dos diputados por provincia, más allá de la población de cada unidad territorial. En 1972 el número subió a tres. Hacia 1983 el saliente gobierno militar de Bignone incrementó el piso a cinco diputa-

18. CABRERA, Ernesto, "Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de diputados nacionales", en la revista *Desarrollo Económico*, vol. 31, citado por Enrique VERA VILLALOBOS, *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Planeta, 1994, pág. 97.

dos por distrito electoral. Como resultado, un candidato a diputado por la Ciudad de Buenos Aires requiere al menos siete veces el número de votos requerido por un candidato de Tierra del Fuego.

El fundamento teórico de esta discriminación positiva, es decir, en favor de los distritos más débiles electoralmente, es beneficiar al federalismo. Parte de la crisis estructural que vive nuestro país es producto de la incapacidad de haber logrado más federalismo y más igualdad entre sus regiones. Por otro lado también es cierto que esta discriminación a favor de distritos pobres y subpoblados pudo incentivar la proliferación de oligarquías partidarias provincianas que poco tienen que ver con el progreso de sus regiones. Puede que quienes argumentan esto tengan cierta razón pero, en la realidad, la existencia de elites partidocráticas enquistadas en las provincias se debe más al sistema de coparticipación de impuestos argentino –tema de otro trabajo– que al sistema electoral.

Para operativizar la idea se propone elevar la base de representación a 300.000 habitantes por diputado o fracción no menor de 150.000 y agregando, por cada distrito, la cantidad de un diputado, no pudiendo en ningún caso ser menor a tres diputados.

La idea de tres legisladores más (se suman a los que se obtienen por el censo) por cada distrito en la ley actual y de uno en la propuesta obedece a que existen dos grupos de provincias: a) las que por su baja densidad poblacional no alcanzarían el mínimo de cinco o tres diputados (según sea el régimen actual o la propuesta) y, b) las que teniendo mayor población, según la base de representación, tendrían cinco o tres diputados (según el régimen actual o la propuesta). Estas últimas serían las que tienen entre 850.001 y 1.149.001 habitantes, es decir: Corrientes, Chaco, Misiones y Salta. Entonces, para equilibrar la representación del segundo grupo de provincias es que se agrega una suma fija de legisladores.

LA NECESARIA REFORMA POLÍTICA

Se reduciría en 101 diputados la Cámara –quedando con 156– y, comparativamente, se haría equitativamente entre todos los distritos de nuestro país.

Por otro lado sería falaz argumentar que con esta reforma, la calidad de vida de los ciudadanos mejoraría. No hay una relación causal directa entre disminución o aumento de los legisladores y la calidad de las políticas públicas. Estas no dependen del número de diputados sino de la calidad de los mismos y como ejemplo vale el caso italiano: hay 90.952 habitantes por diputado y en nuestro país hay 142.412 por legislador. Siguiendo la lógica de que estamos mal por la cantidad de diputados, Italia debiera estar peor, pero surge a las claras de que no es así. A continuación se compara la situación de varios países del G7 y Brasil con Argentina.

<i>País</i>	<i>Población (en millones)</i>	<i>Diputados</i>	<i>Habitantes por diputado</i>
Estados Unidos	276.2	435	634.942
Brasil	168	513	327.485
Alemania	82.2	669	122.870
Argentina	36	257	142.412
Francia	58.9	577	102.080
Italia	57.3	630	90.952
España	39.6	350	113.143

Fuente: Clarín 14/01/02.

Entonces, lo que fundamenta esta reforma no es el argumento de que los argentinos estamos mal porque hay muchos diputados, sino que se basa el hubiese 257 legisladores no significó que la gente estuviese bien representada.

- Eliminación de las listas sábana

La lista sábana es un problema que aqueja a pocos distritos de nuestro país pero que ha causado estragos en la considera-

ción que tiene la población de nuestra dirigencia. Pensado fría y teóricamente un cuerpo colegiado debe garantizar que los distintos proyectos políticos estén proporcionalmente representados y así enriquecer el debate democrático, pero en la práctica las largas listas de candidatos sirvieron para tapar y encubrir lo que en ellas había. Por ello, si sólo tuviéramos en cuenta el principio proporcional nos estaríamos quedando a mitad de un camino que también incluye el principio de la representatividad.

Es este principio el que debe ser garantizado ya que fue el más vulnerado por la técnica electoral. Entonces, la propuesta –prevista en el artículo sexto de forma algo general en el Acuerdo entre el Presidente los gobernadores antes mencionado– es dividir los distritos electorales que elijan seis o más diputados nacionales en subdistritos de no más de cinco candidatos para garantizar que la ciudadanía pueda conocer la trayectoria de sus representantes y que éstos deban luego de su gestión rendir cuenta de su accionar en las bancas. Esta reforma debe ir sincronizada con la anterior, es decir, con el aumento de la base de representación y, haciendo los cálculos los distritos que se subdividirían serían Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y Capital Federal.

El trazado de las circunscripciones se ajustará a pautas objetivas establecidas en la ley electoral, en particular la de que la población de las circunscripciones debe ser igual, admitiéndose diferencias de hasta el 10%. La delimitación estará a cargo de una o más comisiones especiales presididas por jueces de la Cámara Electoral Nacional e integradas con representantes de los partidos políticos.

Lamentablemente hay que decir que el 14 de octubre pasado la ciudadanía eligió por voto directo a todos los senadores nacionales; no había que cubrir más que tres bancas por provincia, es decir no hubo lista sábana, y la consideración de la población sobre la Cámara Alta no difiere del repudio que le tiene a toda la clase política.

- *Reforma constitucional*

Aunque sea urticante y poco simpático reformar la Constitución Nacional a menos de diez años de la anterior reforma, es preciso hacerlo para dejar sin efectos dos modificaciones hechas en 1994. Se debe volver a la Constitución de 1853/60 en lo que respecta a la cantidad de senadores y al colegio electoral que elegía la fórmula presidencial.

- *Eliminación del piso del 3 por ciento*

El fundamento práctico del piso proporcional se originó en Europa luego de la segunda guerra mundial cuando los países debían garantizar que los partidos antisistema no lograsen representación en el Parlamento. Europa venía de una guerra signada por los extremismos y los partidos políticos que debieron hacer frente a la reconstrucción impusieron ese límite. Inclusive en el caso de Alemania y Francia el piso es del 5%.

La existencia de estos partidos no se produjo en el caso argentino y, si bien es verdad que la eliminación de piso puede generar cierta atomización de la representación, también es cierto que favorecería la calidad de la representación (justamente lo que está en crisis).

Para obtener bancas en un distrito electoral, los partidos deben obtener una cantidad de votos igual a, por lo menos, el 3% de los votantes empadronados en el distrito. Este dato debe ser modificado con el fin de elevar el nivel de multipartidismo electoral; es decir, la cantidad efectiva de partidos políticos electorales.

La eliminación del piso va en concordancia con la supresión de trabas facilitando la formación de nuevos partidos políticos. Si los partidos tradicionales han entrado en crisis por no representar los intereses de quienes los votaron, se debe dar lugar a la expresión política las nuevas fuerzas sociales.

En la práctica un porcentaje importante de votos emitidos se desperdician (no son representados) ya que el umbral del 3% no les permite participar. También podemos hacer un ejer-

cicio teórico que podría ocurrir realmente: en un distrito X se presentan 15 partidos políticos para competir por los cargos electivos, de ellos sólo cinco sobrepasan el 3% de los votos válidos emitidos y, los diez partidos restantes, obtienen 2.9%. Esto significaría que el 29% de los votos equivaldrían a votos en blanco y no ejercerían influencia alguna en la elección.

Por otro lado, también es cierto que si proponemos la eliminación de las listas sábanas, la derogación del piso es simbólica ya que para obtener una banca se necesitaría mucho más que el 3 por ciento de los votos. Pero como la idea es que todas estas reformas sean homologadas por las provincias, la anulación del piso electoral sí influiría en las legislaturas distritales.

- Reglamentación del uso de los decretos de necesidad y urgencia

El artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional establece las condiciones para que los decretos de necesidad y urgencia sean válidos. Queda claramente expresado que sólo bajo “... *circunstancias excepcionales...*” que “... *hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos... para la sanción de las leyes...*”, el Poder Ejecutivo puede dictar este tipo de decretos. Luego el Congreso Nacional, a través de la Comisión Bicameral Permanente primero y luego por el plenario de cada Cámara, serán quien le dará expreso tratamiento.

Este tema puede ser encarado desde dos ángulos; uno doctrinal y otro procedimental. Con respecto al primero, en los inicios constitucionales de nuestro país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decía que “... *el uso concurrente o común de ellas (las atribuciones de cada Poder) harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno*”¹⁹.

19. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 04/12/1863, “Fiscal c. Ríos y Gómez p/saltamiento y robo a bordo del pailebot nacional ‘Unión’, en el río Paraná”, Fallos, 1:35-37, consid. 2°. Citado por Roberto DROMI en *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, pág. 337.

Pero según Germán Bidart Campos, más de una centuria después dijo que:

“La imagen dinámica de la Constitución formal conduce a interpretarla de manera también dinámica, o si se quiere histórica, en el sentido de ir acomodando a las circunstancias del tiempo histórico, bien que sin desvirtuar sus principios ni sublevarse de la voluntad del constituyente”²⁰.

Así fue el Poder Legislativo fue cediendo espacio de tal modo que los decretos de necesidad y urgencia fueron admitidos por la jurisprudencia²¹ y la doctrina.

Admitido su uso por parte del Ejecutivo para superar una coyuntura y no como actividad de gobierno permanente, está en el Congreso Nacional el control de los posibles abusos.

Con respecto al segundo criterio, la discusión central es en torno al silencio de alguna de las Cámaras; hay quienes sostienen que para que los decretos de necesidad y urgencia no sean aprobados debe existir un rechazo expreso y otros que piensan que con el no-tratamiento en los términos que prevé la Constitución es automáticamente anulado.

Ya a mediados del siglo pasado, en las sesiones de julio de 1857 en la Legislatura de Buenos Aires, el diputado Navarro Viola decía: “... aunque el vulgo diga que el que calla otorga, una ley de las Partidas dice que el que calla ni otorga ni niega”.

Para salvaguardar los principios de un Ejecutivo limitado, responsable (*accountability*) y equilibrado con los otros dos poderes se debe crear la Comisión Bicameral Permanente siendo lo suficientemente amplia en su número para que estén todos los sectores representados. El plazo que durarán los integran-

20. BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1994, t. I, pág. 65.

21. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27/12/90, “Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional – Ministerio de Economía – BCRA s/amparo”, P – 137 – XXIII.

tes de la Comisión será a determinar pero no podrán ser reelectos.

Conociendo los abusos que han cometido los últimos gobiernos constitucionales en la aplicación de este instituto constitucional, el Poder Ejecutivo deberá fundamentar las circunstancias y razones por las cuales resulta imposible el tratamiento ordinario previstos por la Constitución. Indicará expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción. Sólo podrán contener disposiciones que fueren imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

Por último, si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en la futura ley, se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto, implicando su derogación retroactiva.

- Creación de partidos políticos

Otro aspecto también primordial, lo constituye la modificación del número de afiliados que se requieren para la fundación y constitución de un partido político. Actualmente la ley 23.298 exige un número de afiliaciones no menor al 4 por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito. La propuesta es reducir ese requisito al uno por mil, para de esta manera posibilitar un mejor acceso a los avales necesarios para la conformación de un partido, sin menoscabar a su vez la indispensable representatividad de la institución. El acceso a las candidaturas, sin perjuicio de la natural y predominante participación de las estructuras partidarias tradicionales en su determinación, debe ser libre. Para ello bastará que los candidatos sin aval partidario presenten este número razonable de firmas de residentes en la circunscripción. Como dijo el jurista Pedro J. Frías:

“Es necesario superar la burocracia de los partidos y de los órganos públicos, debe respetar los protagonismos emergentes, tantas veces impedidos por reelecciones reprochables, debe asegurar una financiación honesta y pública y privada con rendición de cuentas y rechazar toda hegemonía que origine inercias desaconsejables”.

- *Internas simultáneas*

Para incluir esta institución se debe reformar la ley 23.298 denominada de partidos políticos. Fomentar la participación del electorado en la vida interna en los partidos es el objetivo ya que, sabedores del escaso número de afiliados que tienen los partidos, este mecanismo sirve para que el electorado se acerque a la política.

Para evitar influencias no deseadas de afiliados de un partido político en la elección interna abierta de otros, planteó la simultaneidad en los comicios, es decir, el elector podrá sufragar una sola vez. Este sistema regiría para la elección de Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados nacionales (previsto en la cláusula sexta del Acuerdo previamente mencionado).

A todos debe interesar el quehacer político, aunque fuere desde distintas inclinaciones; el destino de la mayoría de los aspectos de nuestras vidas y de las que vendrán dependen de nuestras decisiones como ciudadanos. Nuestra historia nos demuestra que derechos esenciales como la vida, la educación, la propiedad han sido y son vulnerados porque, entre otras razones, a la hora de participar no lo hicimos con la suficiente responsabilidad.

- *Financiamiento de los partidos políticos*

La actividad de los partidos políticos se financia mediante fuentes públicas y privadas. La primera es muy importante pero creo que parte del desprestigio de los partidos se origina en la

falta de transparencia en quien y como los financian desde la actividad privada.

Existe la sospecha de que siempre que alguien financie económicamente la actividad de otro existirá entre ellos una relación de dependencia basada en la posibilidad de la interrupción de dicho financiamiento.

En tal sentido concurren diversos factores²² que condicionan que la dependencia sea menor o mayor: el origen del apoyo (provocará mayor dependencia el financiamiento que proviene de personas ajenas al partido), la motivación de quien financie y la cantidad de aportantes y el monto de los aportes (cuanto más sean los que aporten y mediante sumas moderadas, menor será la sujeción). Si lo analizamos bajo la óptica del sistema democrático, éste requiere que la satisfacción de las necesidades de la mayoría de los ciudadanos no sea perjudicada por presiones de intereses económicos que los partidos puedan tener. Si vamos al caso de interpretar a los votantes como un actor unitario, éste le aporta al partido algo que ningún otro actor privado puede hacer, la posibilidad de llegar al poder.

El problema es que los grupos minoritarios que aportan fondos privados para luego influir en las decisiones públicas, tienen una capacidad de cohesión y objetivos claros que la inmensa mayoría desorganizada y desarticulada de los ciudadanos no tiene.

Así se corre el riesgo que, si a la clase política sólo tienen acceso los grupos sólidamente organizados y financiados, sea muy probable que el sistema responda a las demandas de ellos y no a las de la inmensa mayoría desorganizada. Siendo sólo las manifestaciones o la violencia los canales por los cuales se puede hacer escuchar²³.

22. OLIVERO, Roberto, *El financiamiento de partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias, 1994, págs. 46 y 47.

23. ALMOND, G. y POWELL, G., *ob. cit.*, pág. 175.

En definitiva un sistema político puede sólo prestar atención a los insumos de demanda de los grupos más concentrados y minoritarios pero, si con esta actitud pierde el apoyo de la sociedad, todas sus políticas públicas dejarán de ser eficaces. La evasión impositiva y la desobediencia civil son claros ejemplos de la pérdida de poder del sistema político argentino.

Para que esta natural tendencia sea controlada y encausada existen herramientas claras que pueden incentivar a una mayor transparencia en los aportes. Los partidos deberían abrir cuentas en bancos públicos donde los privados puedan depositar su contribución; en los casos que superen los diez mil pesos (\$ 10.000) deberían efectuarse mediante cheque, estando prohibidas las donaciones anónimas, salvo las colectas populares.

El control del gasto lo llevaría una auditoría interna de cada partido (a cargo de la oposición interna) y otra externa a cargo, por un lado, de la Auditoría General de la Nación y de una Comisión Bicameral del Congreso Nacional, por el otro. El control ciudadano quedaría garantizado a través de la participación permanente de ONGs específicas en la Comisión creada al efecto y por el derecho de solicitar copia de la totalidad de la documentación obrante en la Auditoría General de la Nación.

Los partidos que no pudieran justificar todos sus ingresos perderán el derecho al percibir el aporte estatal para los gastos electorales o corrientes, dependiendo del destino de los recursos que no pudiere fundamentar.

- *Porcentaje de gastos de legislaturas y sueldos*

El Acuerdo de la reforma política firmado por el Presidente y los gobernadores prevé en el artículo segundo una disminución escalonada en el porcentaje de gasto de las legislaturas provinciales sobre los PBI distritales. Así para aquellas cuyo gasto actual esté comprendido entre el 1 y el 1,5 por ciento, se comprometieron a bajarlo al 1 por ciento. Aquellas que tienen entre

1,5 y 2 por ciento, la bajan al 1,5; y las que superan el 2 por ciento se comprometieron a bajarlo esa cifra.

Esta cláusula atenta contra una estructura de incentivos sana donde se premia al que gasta menos y mejor y castiga al que derrocha. Al contrario, con estas reglas ser buen gobernador y administrador es “castigado” con la mitad de gasto posible en su legislatura que aquel que la utilizó para corrupción, clientelismo y prebenda.

Las legislaturas no pueden porcentualmente gastar más que el Congreso Nacional, los legisladores provinciales no pueden cobrar más que los legisladores nacionales y los gobernadores no pueden ganar más que el Presidente de la Nación. Esto también se extiende a los concejales. El criterio básico es que son las funciones más importantes las que deben marcar el ritmo remunerativo a las demás y para adecuarlo a la realidad tienen que sancionarse las leyes correspondientes previendo sanciones monetarias para las provincias que no lo cumplieren.

Bibliografía citada y consultada

ACUÑA, Carlos (1995), *El análisis de la burguesía como actor político*, Tesis Doctoral, University of Chicago.

AGULLA, Juan Carlos (1999), *El hombre y su sociedad*. Universidad Abierta y a Distancia “Hernandarias”. Buenos Aires.

ALMOND, Gabriel y POWELL G., (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.

BOBBIO, Norberto (1993), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel (h) (2001), compiladores, *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, Eudeba.

Congreso Nacional, *Sistemas electorales*, Buenos Aires.

- DI TELLA, Torcuato (1998), compilador, *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- DI TELLA, Torcuato (1998), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, A-Z Editores.
- GUEDES, Bárbara (1994), *Politician's dilemma*, Los Angeles, University of California Press.
- GUEDES, Bárbara (1998), "Usos y limitaciones de la elección racional", en *Revista Colección, año IV, número 8* (1998), Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina.
- MANIN, Bernard (1992), "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, M. (1992), comp. *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, CLACSO, Nueva Sociedad.
- MICHEL, Robert (1979), *Los partidos políticos, vol. 2*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- MOSCA, Gaetano (1992), *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MURARO, Heriberto (1991), *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter (1984), *Elecciones y sistemas electorales*, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.
- OFFE, Claus (1982), "Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar Keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", en *Parlamento y democracia: problemas y perspectivas en los años '80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- OLIVERO, Roberto (1994), *El financiamiento de partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones i4.
- PIZZORNO, Alessandro, "Los intereses y los partidos en el pluralismo", en Suzanne Berger (comp.), *La crisis del Estado en América Latina*.
- PRZEWORSKI, Adam (1997), "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal", en *El Economista Mexicano*, México, Nueva Epoca, vol. 1, núm. 3. abril-junio.

- SARTORI, Giovanni (1987), *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Universitaria.
- SARTORI, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni (1998), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- SCHMITTER, Philippe, “Qué es... y qué no es la democracia”, en *Journal of democracy*, 7.
- VEEN, Hans Joachim (1995), “Ilusiones de una sociedad de ciudadanos. Crisis de integración de los partidos populares”, en Theising y Hofmeister (1995), comp. *Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer – CIEDLA.
- VERA VILLALOBOS, Enrique (1994), *El poder de nuestro voto*, Buenos Aires, Planeta.
- WEBER, Max (1969), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Estado y Seguridad. Apuntes para una reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina

Por Diego P. Gorgal*

“El verdadero descubrimiento no consiste en buscar nuevas tierras sino en mirar con ojos nuevos”,

MARCEL PROUST

I. Introducción

La agenda pública de la Argentina se encuentra desbordada por una serie de cuestiones que vienen acumulándose en forma más o menos lenta, pero ciertamente sin pausa, desde hace algunos años. Desempleo, recesión, integración regional, educación, crisis social –entre tantos otros problemas públicos– tienen un espacio ganado en la agenda pública. No obstante, en los últimos años, y más precisamente durante la segunda mitad de los noventa, una cuestión novedosa fue apareciendo en el primer nivel de la atención pública: la *seguridad*.

En efecto, en un país donde los estándares de seguridad eran similares o aun mejores al de muchas sociedades europeas, la *inseguridad* como *problema público* que reclame una política es-

* Político (UCA). Economía urbana (UTDT). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

pecífica por parte del Estado para resolverlo era algo ajeno y hasta desconocido. En el pasado reciente, la violencia y el desorden público tenían que ver más con cuestiones políticas, y menos con fenómenos criminales. Ello explica en buena medida que el diseño de la intervención estatal en la materia –tributario del modelo europeo– tenga un sesgo en ese sentido: la seguridad como producto del control sobre la población y de la represión de los agentes perturbadores del orden público. No en balde el ministro político –Ministro del Interior– era la instancia de conducción política de dicha intervención. El modelo de intervención en seguridad derivaba del esquema de relación Estado-Sociedad que primó hasta entonces.

Este modelo de intervención estatal –moldeado durante la segunda mitad del siglo XX– fue sumamente eficaz en la “producción” de seguridad para la población hasta comienzos de los noventa. En efecto, los estándares de seguridad que gozaba la sociedad argentina eran muy superiores a los observados en los principales países de América latina. No obstante, durante los noventa, se desencadenó una serie de procesos económicos, sociales, culturales e institucionales que dieron origen a un fenómeno nunca antes visto en nuestro país: un *incremento notorio del nivel agregado de delito y violencia* que amenaza como nunca la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y altera el orden social. Este proceso –como todo fenómeno social– responde a múltiples causas y factores, siendo –a su vez– un síntoma de las mutaciones operadas en la estructura social y el Estado durante los noventa. De alguna forma, el proceso de *latinoamericanización* de las variables sociales argentinas en ese período se corresponde con la *latinoamericanización* de los estándares de seguridad. *Mutó la Sociedad y cambió el Estado, no obstante, el modelo de intervención en seguridad sigue respondiente al antiguo esquema.*

Cuando el incremento en el *nivel agregado de delito y violencia* es percibido como una amenaza por parte de la población,

ésta transforma la seguridad en una demanda y el tema es incorporado a la agenda pública, comienza el debate público o la discusión política en torno a *qué intervenciones, políticas* (policy), *cursos de acción, programas, medidas*, etcétera son conducentes a la “producción” de mayor seguridad para la población. La incorporación de dicha demanda a la agenda pública en orden a dar cuenta del problema genera la “*cuestión criminal*”, es decir, la *problematización* de un hecho que es percibido como una demanda que debe ser resuelta (Aguilar Villanueva, 1993). No es que no existieran delitos y violencia antes de los noventa, sino que actualmente ese fenómeno es percibido como un problema público o una demanda política, que requiere la intervención del Estado mediante políticas dictadas al efecto. Es aquí cuando la “cuestión criminal” se suma a la “cuestión social”, la “cuestión educativa”, la “cuestión económica”, la “cuestión política”, etcétera en el universo de las *cuestiones públicas* en la Argentina.

La emergencia de la cuestión criminal ha generado también un profundo debate en distintos ámbitos. Por un lado, en las esferas políticas y/o gubernamentales en orden a determinar qué intervenciones estatales son efectivas para proteger la vida, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos y resguardar el orden público. Dicha discusión –directa o indirectamente– hace referencia a la *doctrina de seguridad* con arreglo a la cual la autoridad política puede enjuiciar la realidad y dictar los cursos de acción que den cuenta del problema.

Por otro lado, en los ámbitos académicos se pretendió emprender el camino de la construcción de un *paradigma* confiable en torno a las *políticas públicas de seguridad*, que permita interpretar la mayor cantidad de fenómenos vinculados a la problemática y establecer sus conexiones.

A pesar de los debates y esfuerzos, en la Argentina *no* se percibe aún ni una *doctrina clara* ni un *paradigma consolidado* en torno a las políticas públicas de seguridad. Por el contrario, la

discusión en torno a la cuestión criminal ha sido monopolizada por enfoques y escuelas tradicionales, gestadas mucho antes de las transformaciones de los noventa. Echar mano al incremento de las penas como expediente idóneo para reducir el nivel de delito y violencia, o –por el contrario– atribuir la inseguridad a la problemática socioeconómica y entonces, reducir, limitar, controlar o hasta abolir la potestad penal en el Estado y el funcionamiento de la fuerza pública son *enfoques pre-noventa*, es decir, pensados en una realidad y un contexto que ya no existe.

Aquí aparece entonces el *aporte de la Ciencia Política a la cuestión criminal*. En los enfoques tradicionales, los aportes a dicha cuestión se reducían a unas pocas disciplinas científicas, dada la naturaleza del problema. La Ciencia Jurídica era la preeminente –en especial–, el Derecho Penal y sus ciencias auxiliares (Criminología, Medicina Forense, etc.); seguida por la Sociología en uno de sus ámbitos de especialización –Sociología Criminal–; o la Antropología Social; son algunos ejemplos de la recepción que tenía la cuestión criminal en el ámbito académico, y –por tanto– las usinas intelectuales que nutrían la acción estatal en la materia. Ninguna hace referencia al estudio sistemático sobre la mejor manera de intervenir en el tema por parte del estado (*policy*).

Desde el momento que la cuestión criminal se *problematiza* incorporándose a la agenda pública y –a partir de ello– reclama del Estado el diseño e implementación de una política efectiva que dé cuenta del problema, los aportes que puede efectuar la Ciencia Política –en especial el campo de la Administración y las Políticas Públicas– resulta fundamental al momento de delinear la intervención estatal en la materia.

Cómo entender las amenazas emergentes, como el narcotráfico o el terrorismo, sin comprender la evolución del escenario de seguridad regional, la crisis estatal en buena parte de los países del continente, o las mutaciones en las relaciones Estado-Sociedad durante los noventa, por citar sólo algunos

issues. Cómo comprender el incremento notorio en el nivel agregado de delito sin entender los déficit estructurales en la administración del Estado para el diseño y la dinámica de las políticas públicas, el deterioro de las capacidades estatales para dictar e implementar políticas públicas en general y políticas públicas de seguridad en particular, las deficiencias en el diseño institucional de las instituciones judiciales y de seguridad por la cual se ejerce la potestad penal y el poder de policía de seguridad; entre tantos otros temas.

En esta inteligencia, el presente artículo tiene por fin justificar primero, y acercar luego, algunos aportes de la Ciencia Política a la “cuestión criminal”, en especial desde el campo de la Administración y las Políticas Públicas. Dichos aportes se focalizarán en la problemática nacional, habida cuenta de la *necesidad y obligación* de generar *pensamiento científico situado*, esto es, pensamiento que asuma las coordenadas de tiempo y espacio desde donde reflexiona.

Para ello, en la *sección II* se presentarán los distintos avances realizados en las ciencias sociales a nivel internacional, que tienen como objeto de análisis el delito y la violencia, pero desde una perspectiva de política pública. Esto significa que el delito y la violencia son analizados en tanto problema público que requiere la intervención estatal.

En la *sección III* se realizará un análisis institucional del funcionamiento del Sistema de Seguridad Interior (SSI), instancia por medio de la cual el Estado interviene en orden a proteger la vida, libertad y patrimonio de las personas.

En la *sección IV* se presentará una agenda de reformas integrales orientadas a reformular el SSI, en función del nuevo modelo de intervención estatal que se requiere para dar cuenta de la demanda de seguridad de la población.

Finalmente, en la *sección V* se presentarán ciertas conclusiones orientadas a advertir la evolución de los distintos escenarios de seguridad posibles que se le presentan a la Argentina.

II. Marco teórico y Nueva Doctrina de Seguridad

*“No existen creadores de ideas.
Sólo existen los que las hallan”,*

M. HARRIOU

La “cuestión criminal” como tema de agenda pública constituye una novedad no sólo en la Argentina, sino también en los principales países del mundo. Los cambios que se vienen operando a nivel internacional desde fines de los setenta y principios de los ochenta han transformado –entre tantas otras cosas– la situación de seguridad de la población. Dicha transformación comportó una actualización de los enfoques teóricos y los paradigmas académicos mediante los cuales se entendía el problema y se operaba sobre él. Esta doble transformación –en la realidad y en la academia– se dio en tiempos distintos según la evolución de dicha transformación en cada uno de los países. En la Argentina y demás países de la región, la segunda mitad de los noventa constituye un punto de inflexión entre la realidad, el enfoque y el modelo de intervención tradicional en materia de seguridad y las nuevas realidades.

Esta reciente aparición de la cuestión criminal en la agenda nacional hace que la necesidad de políticas públicas de seguridad sea también reciente y que los enfoques académicos –paradigmas– y gubernamentales –doctrinas– estén todavía en un estado larvado, de incipiente desarrollo y –por tanto– en formación. Esto explica parcialmente –cual círculo vicioso– el recorrido errático de la intervención estatal en materia de seguridad y el pobre desempeño de las instituciones involucradas.

Los paradigmas y doctrinas que hasta el momento fueron operativos en el debate público son –como se ha dicho– prenoventa, en el sentido que responden al enfoque tradicional en la materia. Dicho enfoque se gesta en un contexto en el que el

comportamiento definido como delito era un fenómeno localizado en los márgenes de la sociedad, focalizado en determinadas zonas y grupos sociales claramente identificables y de magnitudes reducidas. Estos enfoques tradicionales podrían ordenarse en *dos grandes grupos*.

Por un lado, existe una escuela vinculada con sectores ideológicos progresistas que partiendo de determinado supuesto antropológico de raíz *rousseauniana*, considera que el “hombre es bueno por naturaleza” y “la sociedad es la que lo corrompe”. De allí que –prescriben– la manera que el Estado debe combatir la delincuencia es mediante reformas sociales y económicas que reduzcan *la pobreza, el desempleo, y la marginación social*, ya que estos son considerados como “*factores estructurales*” causantes de los *comportamientos delictivos* (v gr. Saín, 2002). Así las cosas, el delincuente no vendría a ser victimario sino víctima de esta situación, de allí que esta escuela ponga especial énfasis en limitar, regular, restringir y controlar el ejercicio de la fuerza pública y la potestad penal por parte del Estado, velando por el respeto a las garantías individuales. Por ello recibe el nombre genérico de “*garantista*”, pues el énfasis lo coloca en las injusticias que genera el Estado cuando utiliza la fuerza pública y ejerce la potestad penal. El universo definido como “*garantista*” es un universo heterogéneo y amplio que abarca desde las corrientes radicalizadas que partiendo de una lectura neomarxista llegan a prescribir el uso de dicha potestad (abolicionistas) pasando por la “*criminología radical*” y llegando hasta la “*criminología crítica*” o “*nuevo realismo criminológico*” incubado en Inglaterra (Matthews y Young, 1992).

El otro enfoque que viene primando en el debate público también presenta distintas vertientes. Una de ellas considera el delito como una conducta desviada propia de determinados individuos, por lo que recurren exclusivamente a la fuerza pública y la legislación penal como expedientes idóneos para so-

lucionar el problema de la inseguridad. Y cuando dicho problema se agrava proponen el incremento de las penas previstas en el Código Penal, o la ampliación del margen de discrecionalidad en el uso de facultades procesales por parte de las fuerzas de seguridad y policiales, o la militarización –sea en el plano comunicacional, sea en el plano operacional– de la política de seguridad. Los ejemplos de “tolerancia cero” o “endurecimiento” de penas para “combatir” al delito son evidentes de este enfoque. En líneas generales, esta escuela descansa en una visión exclusivamente jurídica del problema: con leyes severas y facultades procesales amplias se resolvería la cuestión.

A pesar de que dichos enfoques son pre-noventa, en el sentido que responden a la anterior lógica Estado-Sociedad, la operatividad que tienen sobre la realidad como doctrinas alternativas que animan las políticas públicas que pretenden dictarse en la materia es sumamente alta. La empresa política más ambiciosa y de mayor peso en materia de reformas del sistema de seguridad pública en Argentina –el “*Plan de Reorganización General del Sistema de Seguridad e Investigación de los Delitos en la Provincia de Buenos Aires*” (Arslanian, L. y Binder, A., 1997)– se inspiró en la escuela “garantista” que obró como doctrina en el diseño e implementación de la política pública de reforma. Por otra parte, ante cada recrudecimiento de la violencia y la delincuencia, las autoridades no trepidan en echar mano a la legislación penal como política pública orientada a dar cuenta de dicho problema. Como se dijo, a pesar de los cambios en el Estado y la Sociedad, ni los enfoques ni el modelo de intervención en seguridad se adaptaron a los cambios ocurridos.

II.1. Nuevos enfoques en seguridad: paradigmas y doctrinas

Con el interés de distintas escuelas académicas de los países desarrollados en la construcción de un paradigma en materia de política pública de seguridad, numerosos estudios han dado a luz intentando desentrañar y explicar al delito, en tanto fenómeno social y en tanto objeto de intervención estatal.

Las *principales teorías* que ganaron espacio son: i) de la *acción racional*, en sus vertientes de criminología clásica, teorías disuasivas modernas y economía del crimen; ii) de las *actividades rutinarias*; iii) *sociológicas del crimen*, que pueden estar basadas en el concepto de anomia o en el concepto de ecología del crimen. Todas éstas, en mayor o en menor medida, presentan fortalezas y debilidades para explicar integral y coherentemente el delito y la violencia.

No obstante, de los paradigmas en pugna, quien ha mostrado mayor efectividad en las políticas que se gestaron bajo sus prescripciones es cierta *perspectiva* que podríamos clasificar como *integral*. Esta perspectiva se orienta a identificar los *factores condicionantes* de la actividad criminal en orden a intervenir sobre ellos de modo de controlar y/o reducir los niveles de delitos y violencia en el seno de una sociedad.

Esta *perspectiva integral* pretende ser una superación de los estudios seminales de los premios Nobel Gary Becker (1968) y George Stigler (1970) que desarrollaron la *escuela "económica del crimen"*, la cual ha realizado un importante aporte –precisamente– en la identificación de ciertas variables asociadas con la evolución de la actividad criminal, midiendo su peso explicativo mediante modelos econométricos. Este aporte es fundamental en el proceso de la política pública de seguridad, dado que le permite al decisor político operar sobre aquellos factores que generan comportamientos delictivos.

En la Argentina, los primeros intentos por construir un nuevo paradigma en seguridad fueron tributarios de la escuela econó-

mica del criminal (Bacchiani, 1997; Cerro y Meloni, 1999; Helman, 1999; Molinaria y Kessler, 1997). No obstante, adolecen de las limitaciones y debilidades que pretende corregir el enfoque integral^{1,2}.

En efecto, al ser un fenómeno social, *el delito y la violencia* reconocen *múltiples causas*. En este sentido, deben diferenciarse los factores determinantes de los factores condicionantes de la actividad criminal. El único *factor determinante* de la actividad criminal es la *voluntad libre de ciertos individuos* que adoptan determinados comportamientos tipificados como delitos por la ley penal.

No obstante, esta libertad no se ejerce en el vacío, sino en un medio social que condiciona las elecciones de dichos indi-

1. En este tema se produce la tradicional brecha entre el “maestro” y los “discípulos”, en el sentido que el mismo Becker (1993) aclara que el supuesto de racionalidad de los individuos no debe significar un “estrecho materialismo”. Es por ello que el valor de la perspectiva económica del crimen radica en el desarrollo del instrumental metodológico indispensable para identificar las variables asociadas con la actividad criminal. No obstante, debe hacerse eso teniendo muy en claro el supuesto antropológico que subyace a toda posición política y que –por tanto– obra como base de toda política pública. Por otra parte, tomada de manera a-crítica, esta perspectiva adolece de la objeción que tradicionalmente se hace del enfoque del actor racional: la información es asimétrica y –en la Argentina– ni siquiera el decisor político dispone de la información sobre los beneficios y costos de la actividad criminal.

2. Otra cuestión esencial que se ha ignorado en los estudios sobre economía del crimen es que se ha utilizado como variable dependiente a la tasa de delitos, sin considerar que existe en la Argentina un nivel de subregistro sumamente alto (según estudios de victimización, sólo se denuncia un 25-30% de los delitos que ocurren), de modo que las conclusiones que se extraigan pueden presentar serias inconsistencias. Algunos de estos trabajos optaron por trabajar con la tasa de delitos contra la propiedad, dado que es la que mejor calza en el modelo teórico construido. No obstante, en los últimos años los delitos contra la propiedad han perdido peso en el total de delitos, con lo cual pierden representatividad sobre el nivel agregado de delitos que sufre la sociedad.

viduos. Es aquí donde aparecen los *factores condicionantes* de la actividad criminal que obran –según el paradigma integral– como *incentivos*, *barreras* o *costos* de ella. Dichos factores condicionantes pueden agruparse, según su naturaleza y modo de operar sobre el nivel de delito, en:

II.1.1 Factor socioeconómico: los incentivos

La literatura ha comprobado que los ciclos económicos, el desempleo en grupos vulnerables (hombres jóvenes de nivel socioeconómico bajo) y –fundamentalmente– la desigualdad social son variables fuertemente asociadas a aumentos o disminuciones en el nivel agregado de delito. Estas variables obran como *incentivos* o *des-incentivos* de la actividad criminal.

En efecto, en sociedades desarrolladas, *ciclos económicos expansivos* coinciden con disminuciones en los niveles de criminalidad, al tiempo que los ciclos recesivos originan aumentos en el delito (Fleisher, 1966; Deutsch, 1992). En sociedades en desarrollo, en cambio, el tránsito hacia el desarrollo mediante un ciclo económico expansivo trae aparejado en el corto plazo un incremento en la tasa de delitos –tal como ocurrió en los países latinoamericanos, incluida la Argentina durante los noventa– dado que el cambio estructural impone costos sociales de transición de fuerte impacto (Durkheim, 1994). Y en ambos casos la recuperación posterior al ciclo recesivo no se traduce automáticamente en una disminución en el nivel de delitos pues el costo de oportunidad de los individuos que ingresaron a la delincuencia es alto, dado que acumularon experiencia, ganancias extraordinarias, antecedentes penales, etcétera, “efecto histéresis” (Ehrlich, 1973; Fajnzylber y otros, 1998).

Se ha demostrado también que los *shocks* de las variables coyunturales tienen un efecto permanente sobre la tasa de delincuencia (elevan el piso) por lo que las políticas deben apli-

carse con rapidez y eficiencia. Esto se observa en la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, cuando con la crisis del tequila se duplicó en el término de un año la tasa de delitos y de homicidios. En estos casos, la clave radica en la duración del *shock* negativo: cuanto más se prolonga, mayor será el costo de oportunidad del criminal. Desde esta perspectiva, la recesión de 48 meses que lleva nuestro país traerá consecuencias enormes en materia de delincuencia.

Por otro lado, si bien la evidencia empírica no es tan concluyente, fluctuaciones en la *tasa de desempleo* afectan el nivel de delitos de una sociedad, en el sentido que cuando el desempleo aumenta, se incrementa la tasa de delitos, y viceversa (Cohen *and* Felson, 1979; Archer *and* Gartner, 1984; Reilly *and* Witt, 1996). No obstante, es menester aclarar que la tasa de desempleo se encuentra asociada más que a la tasa general de delitos, a la tasa de delitos contra la propiedad. Y que hay una mayor asociación cuando se analiza la tasa de desempleo en el principal grupo vulnerable: hombres jóvenes (menores de 24 años) de nivel socioeconómico bajo (Cerdeira, 1996).

Finalmente, análisis empíricos han demostrado que cuanto mayor es la dispersión en la *distribución del ingreso*, mayor es el nivel agregado de delitos. Dado un nivel fijo de PBI *per cápita* –o inclusive una serie expansiva–, durante los períodos en los que se incrementaba el *gap* entre los estratos ricos y pobres, el nivel de delitos también aumentaba (Messner, 1982; Danziger, 1976; Braithwaite, 1979; Carrol *and* Jackson, 1981; Bennet, 1991). Por el contrario, sociedades con baja dispersión del ingreso presentan baja tasa de criminalidad (Krohn, 1989; Braithwaite, 1979).

Los mismos estudios destierran la tradicional creencia que la pobreza es origen del delito. En efecto, no hay evidencia empírica que asocie aumentos en la pobreza con aumentos en la tasa de delito: los indicadores de pobreza relativa (ingresos) son más significativos que los de pobreza absoluta. Por algo cier-

tas ciudades de Bolivia, por ejemplo, presentan indicadores de delincuencia similares a los de Suiza.

Así entonces, las variables identificadas –ciclos económicos, desempleo en hombres jóvenes y dispersión del ingreso– obrarían como incentivos a la actividad criminal que pesan sobre los grupos vulnerables.

II.1.2 Factor demográfico y sociocultural

La literatura complementaria a los estudios de economía del crimen ha permitido identificar variables que no eran consideradas por el sesgo simplificador y volcado a lo cuantificable del enfoque económico. Dentro de este factor se ubican variables que operan como *incentivos* –grado de urbanización y proporción de hombres jóvenes– y variables que obran como *barreras de ingreso* a la actividad criminal: familia, escuela y comunidad.

En efecto, dado que el crimen es un fenómeno típicamente urbano, incrementos bruscos de *urbanización* y *migraciones internas* se encuentran fuertemente asociados con incrementos en la tasa de delitos (Carroll *and* Jackson, 1981; Bennet, 1991; Eberts *and* Schwiran, 1996).

Por otra parte, distintos estudios sobre el perfil del victimario han llegado a la misma conclusión: el delito es una actividad que involucra mayoritariamente a *hombres jóvenes*, quienes constituyen el principal grupo de riesgo o vulnerable³. Es por ello que incrementos en la proporción de hombres jóvenes sobre el total de la población coinciden con períodos en donde se observa un incremento en la tasa de delitos (Ratinoff, 1996). Para los analistas y planificadores de políticas públicas de seguridad en Estados Unidos, incrementos en la tasa de natalidad compor-

3. En la Argentina, los hombres cometen el 92% de los homicidios, y más del 60% son menores de 30 años.

tan potenciales riesgos de aumentos en la delincuencia dentro de quince años.

Asimismo, dado que la *familia* constituye el primer ámbito de socialización de un individuo, donde se forjan hábitos y se internalizan valores a lo largo de los años más importantes para la inserción social del individuo, diferentes estudios han marcado la estrecha relación entre el incremento en la delincuencia –juvenil, principalmente– y la desintegración de la familia –medida, v. gr., por el porcentaje de hogares monoparentales–. De hecho, sostienen Hirshi y Gottfredson (1990) que es “*más realista hablar de carreras delictivas que de actos individuales de delincuencia, dado que el curso de vida de un individuo se establece por la forma en que los padres lo socializan desde una edad relativamente temprana*”. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, el 93% de los menores en conflicto con la ley proviene de familias desintegradas.

En el mismo sentido, la *educación* formal es uno de los pilares para la prevención de la criminalidad, pues es otra de las instituciones básicas de socialización. Cumple, en efecto, una función de contención, de formación y –en el largo plazo– de determinación del nivel de vida del individuo, al contribuir con su capital humano. En función de ello, períodos en donde se observa un deterioro marcado de la educación son períodos donde se produce un incremento en la delincuencia juvenil.

Finalmente, el *tipo de urbanización* y los valores y normas compartidos por la sociedad también inciden en la criminalidad. Es por ello que se considera fundamental el aporte del capital social sobre las conductas de los individuos. En este sentido, comunidades que ven destruidas porciones significativas de su capital social son comunidades donde proliferan conductas antisociales, predatorias, violentas y delictivas. De acuerdo con James Wilson (1983, 1994, 1996), el carácter también es formado por la opinión general, las expectativas de vecindad, el sentido de pertenencia a una comunidad, el control social informal,

en definitiva, por el *ethos* de una comunidad. El deterioro de estas variables genera comportamientos que pueden tender al delito y la violencia. El mismo Durkheim (1994) sostenía que la comunidad opera como una doble forma de contención del individuo: por un lado, lo alberga y lo hace sentir protegido; por otro, le pauta las conductas al impulsarlo a realizar ciertas prácticas y omitir otras.

II.1.3 Factor institucional: los riesgos y los costos

El Estado interviene sobre la Sociedad en orden a proteger la vida, libertad y propiedad de su población y garantizar el orden público. Al intervenir, desde la perspectiva integral, está imponiendo *riesgos* y *costos* al accionar criminal. En efecto, un individuo incentivado a cometer delitos (factor socioeconómico y demográfico), y sobre el que existen frágiles barreras de ingreso a la actividad criminal (factor sociocultural), para operar deberá sortear los riesgos (policía) y costos (justicia y cárcel) que impone el Estado al proteger los derechos de los ciudadanos. *A mayor eficacia en el funcionamiento de cada una de estas instituciones, mayores riesgos y costos impondrá el Estado a quienes desarrollan comportamiento delictivos.*

Por el contrario, un funcionamiento poco eficaz de estas instituciones redundará en un riesgo y costo bajo para el delincuente, por lo tanto, será más fácil o menos costoso serlo. Aquí entra el concepto de disuasión, lograda no por la severidad de las penas –según creía el enfoque tradicional– sino por *la certeza de que será aplicada y la celeridad con que se aplique*⁴. De allí que

4. Inclusive un fuerte castigo puede tener un efecto disuasivo marginal nulo o aun negativo (Stigler, 1970; Friedman y Sjoström, 1993). Asimismo, si se incrementa el castigo previsto en la pena es de esperar que la probabilidad de sentencia baje, por la práctica judicial del beneficio de la duda (Andreoni, 1991). Así entonces, *el aumento de las penas no reduciría el delito.*

los problemas de seguridad sean, principalmente, problemas de gestión del sistema de seguridad (eficacia y eficiencia), antes que juridico-penales. La forma de medir la *performance* del funcionamiento de las instituciones es mediante la *probabilidad de arresto* (Policía), la *probabilidad de sentencia* (Justicia) y la *probabilidad de condena* (Justicia y Servicio Penitenciario⁵).

II.2 *Hacia un nuevo modelo (efectivo) de intervención estatal*

Según la perspectiva presentada, el nivel de delito de una sociedad se explica por la concurrencia e interacción de una serie de factores (socioeconómico, demográfico y sociocultural e institucional) que promueven o disuaden la actividad criminal. El *problema que se presenta a la política pública de seguridad* es, entonces, determinar la manera en que el Estado debe intervenir sobre los factores condicionantes –incentivos, barreras de ingreso y costos– que operan sobre la actividad criminal, en orden a reducir el nivel agregado de delitos. En torno a estas bases se construye un nuevo modelo de seguridad. Es decir, establece el grado de disuasión necesaria en función de los incentivos y barreras de ingreso disponibles.

En primer lugar, un *sistema de seguridad efectivo* es aquel que –dado determinados incentivos y una fortaleza/debilidad de las barreras de ingreso– genera los costos necesarios a la actividad criminal que permitan mantener o reducir el nivel agregado de delitos.

Distintos estudios han demostrado que un *modelo efectivo de seguridad urbana* requiere el eficaz funcionamiento de los tres

5. Si bien la decisión de condenar a prisión a un individuo es facultad exclusiva de la magistratura judicial, la realidad indica que –sobre todo en la Argentina– los jueces utilizan su margen de discreción en función de la capacidad de la que disponga el servicio penitenciario para alojar a los condenados. En períodos de superpoblación carcelaria, el índice de sentencias condenatorias baja.

componentes del factor institucional: policía, justicia y servicio penitenciario. Una reforma policial que incremente la probabilidad de arresto, pero sin un funcionamiento rápido de la justicia ni una infraestructura carcelaria que contenga el incremento de condenados es una reforma que nada afectará en el nivel de delitos, es decir, está destinada al fracaso. Tal lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires (Mondino y Navarro, 1997).

No obstante, la *intervención del Estado* sobre la Sociedad en orden a proteger los derechos y garantías de los ciudadanos *no debe reducirse exclusivamente al factor institucional*. Se ha demostrado que la intervención estatal represiva o coactiva responde a la ley de rendimientos decrecientes: superado un punto, el beneficio marginal de la intervención disminuye dado que los costos son mayores. Es por ello que resulta conveniente incorporar al modelo una *intervención efectiva en los incentivos y las barreras de ingreso al delito*. Éste es el campo de la *prevención*.

II.2.1 Modelo efectivo de prevención del delito

En las últimas décadas, distintos estudios han demostrado que programas preventivos diferentes a la mayor presencia policial en las calles o a los operativos policiales específicos, también generan resultados que manifiestan una disminución del delito. En este sentido, comenzó a comprobarse que otros sectores como las escuelas, servicios sociales, entretenimiento, servicios de salud, iglesias, etcétera, pueden ser importantes socios en los esfuerzos de prevención del crimen. Por ello, cobra importancia un nuevo enfoque en políticas públicas de seguridad, orientado a reducir los factores de riesgo asociados al delito (ej: drogadicción, violencia familiar, cultura de la violencia, exclusión social, disponibilidad de armas de fuego, etc.) y aumentar los factores de protección (ej: contención familiar, finalización

de la escuela). Así se entiende el modelo ampliado de prevención del delito.

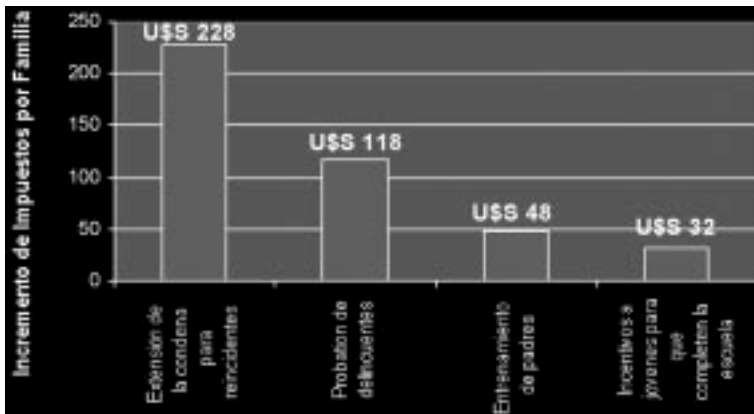
La importancia de la prevención del delito como componente de un modelo de seguridad urbana viene dada –entre otras cosas– por la eficacia y eficiencia que comporta para el conjunto del sistema. En efecto, *una vez que el delito se comete –además del daño que genera–, el funcionamiento de los componentes policial, penal y criminal requiere muchos más recursos que los demandados por un modelo efectivo y eficiente de prevención.*

En los Estados Unidos, el costo *per capita* del crimen es de U\$S 1.400; en Inglaterra, de U\$S 800 y en Canadá, de U\$S 900. Estudios empíricos sostienen que las *acciones preventivas pueden ser hasta diez veces más efectivas en términos de costo-beneficio, en comparación con medidas como la encarcelación.* A su vez, la inversión en prevención también trae aparejados beneficios sociales que no se dan con las medidas de la justicia criminal⁶.

Un estudio del Centro Internacional para la Prevención del Crimen (2000) de los Estados Unidos determinó que *para lograr una reducción del 10% en la tasa de criminalidad, los impuestos a las familias deberían incrementarse en forma proporcionalmente mayor para las medidas de justicia criminal que para las medidas preventivas.* En Holanda, llegaron a la conclusión de que invertir en prevención era más efectivo y eficiente que sumar 1000 oficiales de policía.

6. *En los Estados Unidos, las acciones tendientes al desarrollo social de niños, jóvenes y familias, lograron reducciones en los niveles de delincuencia con retornos variables de entre U\$S 1.06 y U\$S 7.16 por cada U\$S 1 invertido. Las acciones tendientes a reducir las oportunidades de ser víctima de un delito, lograron retornos variables de entre U\$S 1.83 y U\$S 7.14 por cada U\$S 1 invertido. Estas medidas generaron también una serie de beneficios económicos como consecuencia de que disminuyó la demanda de servicios de la justicia criminal; más gente consiguió empleo y, consecuentemente, aumentó la recaudación impositiva y se gastó menos en tratamientos de salud y asistencia social.*

Gráfico 1. Impuestos extra necesarios para reducir un 10% el crimen



Fuente: ICPC, 2000

Ahora bien, la clave, entonces, radica en determinar el modelo efectivo y eficiente de prevención. Un *modelo efectivo de prevención del delito* es aquel que –identificando los grupos vulnerables– interviene en orden a disminuir el impacto de los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección que operan sobre ellos⁷. En otros términos, mitiga el efecto que los incentivos producen sobre determinados grupos más próximos a ingresar en la actividad criminal. Al mitigar dicho efecto, reduce la probabilidad de que un individuo de un grupo vulnerable opte por el delito. Un *modelo eficiente*, por su parte, es aquel

7. El desarrollo de los estudios sobre prevención del delito se originó cuando se comenzó a observar en los Estados Unidos que muchas de las personas que ingresaban al sistema de justicia criminal presentaban similares patrones sociales, económicos y/o culturales que influían sobre su conducta. Es decir, se desarrollaban en determinadas *condiciones* (privaciones sociales, económicas, culturales, urbanas) y sobre ellas operaban determinados *factores (de riesgo)* que incentivaban o facilitaban su conducta criminal (NCPC, 1986, 1997; NIJ, 1998).

que –identificando los grupos vulnerables– asigna un nivel costo-efectivo óptimo de recursos de distinto tipo.

Típicamente, los *grupos vulnerables* son: i) hombres jóvenes que no estudian ni trabajan y de nivel socioeconómico bajo; ii) hijos menores de condenados; iii) familias monoparentales de nivel socioeconómico bajo y con hijos menores de edad; iv) hombres jóvenes con adicción a las drogas “pesadas”; v) población de zonas de déficit urbano (villas); vi) zonas y grupos de fácil acceso al mercado ilegal de armas; vii) menores en riesgo; viii) hombres con antecedentes criminales, entre otros.

En este sentido, un modelo efectivo de prevención del delito debe orientarse a: i) reducir y controlar los *factores de riesgo* y fortalecer los *factores de contención* (factores subjetivos) que operan sobre estos grupos vulnerables; y ii) reducir y controlar las variables asociadas con la localización del crimen en un determinado lugar o zona (factores objetivos).

Para el primer objetivo se requieren estrategias de Prevención del Crimen a través del Desarrollo Social (*Crime Prevention Through Social Development*). Este tipo de prevención apunta a fortalecer el nexo entre los esfuerzos de la seguridad y el desarrollo social de los individuos, familias y comunidades. De esta manera, se actúa sobre los factores de riesgo que facilitan la criminalidad para modificarlos, a través de medidas de fortalecimiento de la familia, fortalecimiento de la cohesión comunitaria, refuerzo de la escuela como lugar de socialización primaria y promoción social.

Los modelos exitosos de prevención (Sherman, 1997) operan con estrategias basadas en tres niveles: i) nivel *individual*: orientadas a enfrentar las falencias existentes en los individuos en situación de riesgo y que pueden llevarlos a involucrarse en acciones criminales; ii) nivel *familiar*: apuntan a fortalecer la capacidad de la familia en la prevención del crimen⁸; iii) nivel

8. V. gr., programas que proveen apoyo y entrenamiento a los padres de niños y jóvenes en situación de riesgo

comunitario: apuntan a potenciar la capacidad de la comunidad para prevenir la delincuencia, promueven la constitución de alianzas de cooperación entre distintos actores y la formación de redes⁹. Para que estas estrategias sean efectivas y para que la intervención sea eficiente es menester que el rol del Estado se reduzca a obrar como facilitador o catalizador de estas estrategias, dejando el *rol protagónico* para las *organizaciones de la sociedad civil*.

Asimismo, dado que se ha comprobado que el entorno físico puede facilitar la localización del delito en determinadas zonas, el modelo de prevención debe incorporar estrategias de *Prevención Situacional del Crimen (Crime Prevention Through Enviromental Design*, en Estados Unidos; *Design Out Crime*, en Europa). Estas intervenciones apuntan a reducir o eliminar las oportunidades para cometer delitos, a través de la modificación de los factores del entorno que podrían dar lugar a la comisión de crímenes¹⁰ (Parker, 2000; CMPC, 1997).

La ventaja adicional de este tipo de estrategias es que, básicamente, implican generar externalidades positivas sobre la seguridad a partir de intervenciones y regulaciones estatales en otros ámbitos y viceversa. Además, este modelo de prevención del delito destierra los *dos tipos tradicionales de intervención preventiva*.

Por un lado, contra la opinión de ciertas escuelas tradicionales, la distribución de planes de empleo o el incremento de

9. V. gr., los programas que ofrecen oportunidades de recreación y de expresión cultural; los programas tendientes a la adquisición de aptitudes pro-sociales por parte de los jóvenes en situación de riesgo y los programas en los que la gente mayor de la comunidad transmite sus tradiciones y valores.

10. Por ejemplo, la *Teoría del Espacio Defendible* consiste en una orientación en materia de construcción de complejos habitacionales que promueve la vigilancia de los lugares comunes, gracias a una adecuada distribución de los mismos, al uso de monitores de vigilancia y una buena iluminación. El complejo habitacional de Fuerte Apache es un claro ejemplo de lo que este tipo de orientación pretende evitar.

los recursos destinados a la asistencia social no redundan en una disminución del nivel de delito, dado que no se trabaja sobre los grupos vulnerables ni sobre los factores de riesgo y de protección que operan sobre ellos. Zhang (1997) demostró que no todos los programas tienen incidencia sobre las actividades ilegales.

Por otro lado, un incremento de los recursos destinados a la prevención policial –incrementando la cantidad de agentes en tareas de patrullaje (“*sacar la policía a la calle*”)– no reduce el nivel de delito, tan sólo lo traslada. Es más, últimamente se ha comprobado (Di Tella y Schargrotsky, 2002) que el sistema de paradas policiales en la ciudad de Buenos Aires cuesta aproximadamente \$3500 mensuales y evita delitos que en términos económicos representan \$500.

II.2.2 Modelo efectivo de represión del delito

Acorde con el marco teórico descrito, un *modelo de represión del delito efectivo* es aquel que genera los riesgos y costos necesarios para disuadir la comisión de delitos en función de los incentivos y barreras de ingreso existentes en la sociedad.

Asimismo, *modelo de represión del delito eficiente* es, no sólo el que asigna el nivel óptimo de recursos sino también aquel que –dado el nivel de recursos o una restricción presupuestaria– permite incrementar la eficacia del accionar policial, básicamente, por incremento en la productividad. La eficiencia radica, entonces, en determinar el nivel de asignación de recursos y la gestión de ellos.

Este nuevo modelo policial que deriva de las prescripciones del modelo de represión del delito surgido al calor de los paradigmas modernos de seguridad, obró como inspirador de las políticas de reformas de los departamentos de policía de las principales ciudades de Estados Unidos y Europa a fines de los

ochenta y comienzos de los noventa, a la vez que teorizó sobre estas políticas.

En efecto, los sistemas de seguridad exitosos de las principales ciudades norteamericanas se construyeron sobre la base de la superación del modelo burocrático, mediante una *reingeniería de los Departamentos de Policía* en orden a incrementar su *eficacia, eficiencia y transparencia*, principios comunes a los que inspiraron la “reinvención del gobierno” en los Estados Unidos. El paso del modelo administrativo “burocrático” al “gerencial” abarcó a todas las agencias del sistema de justicia criminal.

Este movimiento de reformas originó un nuevo modelo policial que –comparado con el modelo tradicional– presenta las siguientes características:

Cuadro 1

MODELO POLICIAL BUROCRÁTICO	NUEVO MODELO POLICIAL
Modelo reactivo: espera que los hechos ocurran para intervenir. Sistema de paradas fijo. Sistema 911: respuestas rápidas a la emergencia.	Modelo proactivo: <i>Problem Solving Policing</i> . Objetivo: ir en búsqueda de los problemas que originan el delito.
Estructura burocrática, concentración de poder en la cúspide. Sistema de gestión centralizado (<i>command-and-control</i>)	Estructura funcional, flexible, pocos niveles de línea. Sistema de gestión descentralizado: descentralización del comando operativo. <i>Empowerment</i> de los mandos medios con responsabilidad de línea. Correspondencia funcional: acercar la capacidad de resolución al nivel de origen de los problemas.
Estructura y Cultura organizacional: carácter para-militar.	Cultura organizacional: organización constructora de éxitos.
Sistema de control: asuntos internos	Sistema de control: <i>Early Warning System</i>





Énfasis en los procedimientos: toda operación debía ser predeterminada y predecible. Rol del suboficial: ejecutar; rol del oficial: supervisar.	Énfasis en los resultados
Sistema de patrullajes motorizados y recorridos aleatorios.	Sistema de patrullajes mixtos (motorizados y a pie) y zonificados: equipos de efectivos con responsabilidad sobre el territorio. Cada efectivo = <i>managers</i> de zonas. Patrullajes focalizados.
Rol preventivo de la Policía: arrestos.	Rol preventivo de la Policía: resolución problemas comunitarios
Rol del efectivo: trabajador de factoría. Simplemente ejecuta operaciones predeterminadas. No hay margen discrecional.	Rol del efectivo: generalista, es decir, detectar problemas y facilitar soluciones. Amplio margen discrecional. Control sobre los resultados.
Rol de la comunidad: objeto a controlar	Rol de la comunidad: cooperación. <i>Citizen Partnership</i> .
Sistema de capacitación estático	Sistema de capacitación dinámico: entrenamiento permanente.
Indicador de evaluación de desempeño: cantidad de arrestos	Indicador de evaluación de desempeño: tasa de delitos.
Sistema de premios: basados en el coraje y el riesgo	Sistema de premios: basados en la creatividad y la inteligencia.
Función de la Policía: reprimir el delito	Función de la Policía: resolver los problemas que originan el delito.

Fuente: elaboración propia en base a Finn, 2001; Kelling y Coles, 1997; Stevens, 2001; Swanson, Territo y Taylor, 2001; NIJ, 1999.

III. El Sistema de Seguridad Interior en la Argentina: un análisis institucional

“Nada es más penoso de sobrellevar que las dificultades que creíamos haber superado”

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

En 1992 la Argentina sienta las bases orgánicas, jurídicas y funcionales del *Sistema de Seguridad Interior* (SSI) de la Nación mediante la sanción de la Ley 24.059. El SSI es el conjunto organizado de relaciones funcionales que se generan entre los órganos de gobierno y entre distintos organismos mediante cuyo accionar se brinda seguridad a la población.

La *finalidad* del SSI es determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación (Esfuerzo Nacional de Policía) dirigido al cumplimiento de esas políticas. Estas políticas deben enderezarse a garantizar la *seguridad interior* entendiendo por tal “...la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (art. 2°, Ley 24.059).

Para garantizar dichos fines, el SSI se compone de los siguientes actores: “a) *Presidente de la Nación*; b) *Gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley*; c) *El Congreso Nacional*; d) *Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia*; e) *La Policía Federal y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la presente*; f) *Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina*” (art. 7°, Ley 24.059).

Con el incremento en el nivel agregado de delito y violencia que comienza –precisamente– a inicios de los noventa, y su *problematización* transformándolo en una “cuestión públi-

ca” ya promediando la década, diversas voces comenzaron a oírse en el campo de las políticas públicas de seguridad. No obstante, como se ha dicho, el debate estuvo monopolizado por los enfoques tradicionales en materia de seguridad –“garantismo” vs. “mano dura”– de allí que pocas miradas se han dirigido al análisis del SSI establecido el mismo año que comienza el crecimiento sin pausa del delito hasta nuestros días.

III.1 La inversión pública en seguridad y sus resultados

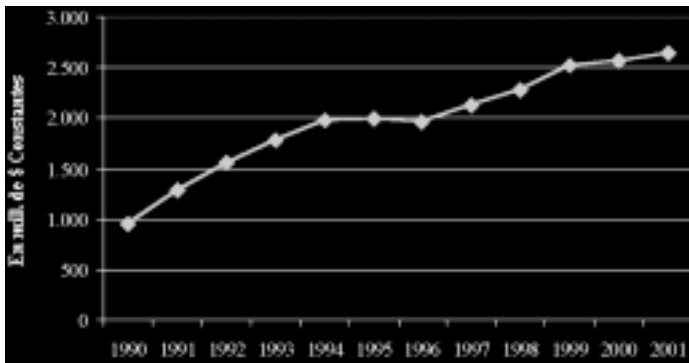
Contra la opinión común, la Argentina invierte una enorme cantidad de recursos –económicos, humanos, físicos, etcétera en justicia y seguridad. Para el año 2002 nuestro país destinará aproximadamente \$ 9.100 millones en *justicia y seguridad*, sumando el gasto de las provincias y la Nación. De la comparación del nivel de recursos invertido y de los resultados generados de esa inversión, resulta que el principal problema argentino no es tanto la dotación de recursos sino la “productividad” de esos recursos invertidos. Es decir, los sistemas de justicia y seguridad son sumamente ineficientes en la administración de recursos –producto del modelo burocrático sobre el que se organizan– lo que atenta contra la eficacia de ellos. Esta falta de eficacia es responsable parcial del nivel agregado de delito y violencia que padece la población.

Por ejemplo, el SSI *cuenta con 210.000 efectivos que integran las fuerzas policiales y de seguridad de todo el país*. Este nivel de dotación de recursos humanos es superior al de países con menores niveles de delitos. Disponemos de proporcionalmente más efectivos que países que tienen mejores estándares de seguridad.

Cuadro 2

PAÍSES	Efectivos cada 100,000 hab.
Suecia	2,56
Gran Bretaña	2,63
Estados Unidos	2,71
Polonia	2,86
Holanda	2,94
Alemania	3,23
Francia	4,01
Italia	4,76
España	5,01
Argentina	5,82
Promedio	3,5

Gráfico 2. Gasto público consolidado en justicia, 1990-2001



Fuente: MEOySP

En el plano judicial, la situación es aun peor dado que dicho nivel de inversión experimentó un importante crecimiento durante los noventa: *el gasto consolidado en justicia se duplicó entre*

1991 y el 2001 inclusive creciendo a una velocidad superior a la del PBI. Esta dotación de recursos contrasta con la enorme *ineficiencia en el gasto*, como lo demuestran las comparaciones internacionales. El presupuesto por causa judicial en la Argentina es 2 veces el de USA y 2,5 mayor que en España, a pesar de que el grado de litigiosidad es mucho menor (el número de causas nuevas por cada 100.000 habitantes es 1/3 de USA y 1/2 de España). El costo por expediente ingresado a nivel nacional ronda los \$1000 (en Tierra del Fuego asciende a \$2355; Ministerio de Justicia, 1998). A pesar del *alto costo de la litigiosidad*, *los recursos operativos de los juzgados son bajos*.

Asimismo, según FIEL (1996), en todo el poder judicial de la Nación y de las provincias trabajan 50.000 personas, de las cuales 3108 son jueces, 8184 funcionarios judiciales y 39.600 empleados. Esto representa un *alto índice de funcionarios judiciales en general por habitantes* comparado con los países del primer mundo: 11 por cada 100.000 habitantes, mientras que EE.UU. cuenta solamente con 2, España con 3 y Holanda con 2. Específicamente, la *cantidad de empleados por juez en la Argentina* es de un promedio de 18 en el Poder Judicial de la Nación y de 16 en todo el país, mientras que en España y Estados Unidos se llega a 8 empleados por juez.

Problemas similares se observan en el Sistema Carcelario. El SPF gasta anualmente \$250 mill., de los cuales \$94 mill. corresponden a pagos de retiros y pensiones y \$134 mill. a gastos en personal (91% del total). Esto significa que el *costo unitario total de tener un SC es de \$3100 por preso por mes*¹¹: hay recursos pero están pésimamente administrados.

Asimismo, el SPF cuenta con 8088 *agentes* para atender una población carcelaria de 7626 *internos*, es decir, da una proporción de *1 agente por 0,9 interno*. Comparada internacionalmente,

11. Según cálculos oficiales, durante los 90 el promedio del *costo marginal mensual por interno* fue de \$1450.

Gráfico 3. Gasto público en servicios de justicia nacional como % del PBI

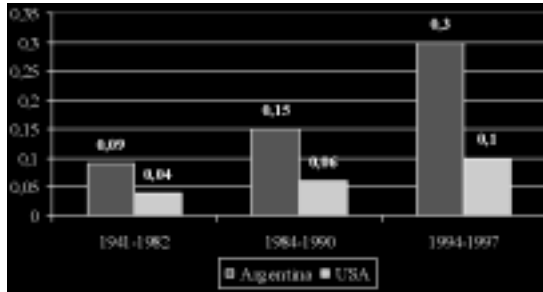
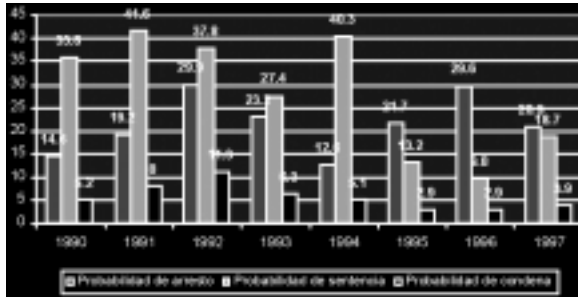


Gráfico 4. Evolución probabilidad: arresto, sentencia y condena. CBA, 1990-1997. En %



es una proporción altísima que permitiría un tratamiento personalizado. La mala gestión de los RR.HH. desvirtúa esta posibilidad. La baja calificación de los aspirantes al SPF¹² se refuerza por el hecho que para egresar como *suboficial* sólo debe cumplirse con un *curso mínimo*: lo que hace que *el 84% de los efectivos del SPF tiene tres meses de “formación y capacitación”*.

12. El 50% de los suboficiales sólo tiene primario completo y el 22% tiene secundario incompleto.

A pesar del nivel de inversión y dotación de recursos económicos y humanos, durante los noventa ha venido disminuyendo la probabilidad de arresto, sentencia y condena mediante la cual el Estado disuade la actividad criminal. El resultado de ello es que *en la Argentina, de cada 1000 delitos que se cometen, sólo en 6 casos se cumple prisión efectiva. Esto significa que ser delincuente en nuestro país es muy poco riesgo y costoso.*

Cuadro 3

Del total de delitos cometidos	30%
Sólo se denuncian	6%
De ese 30% un 80% son autores desconocidos por lo que queda un	6%
De ese 6% son condenados un 50% por lo que llegamos a	3%
Y de ese 3%, sólo el 20% cumple prisión efectiva por lo que llegamos a	0,6%

Fuente: DNPC

III.2 La situación de seguridad en la Argentina

El año en el que se sanciona la Ley de Seguridad Interior –1992– comienza el proceso de deterioro de la seguridad de la población. Dicho proceso, que abarca toda la década del noventa y continúa en los primeros años del siglo XXI, tuvo su valle en 1991, año en el que se registra la tasa de delitos más baja de los últimos años. A partir de 1992, el nivel agregado de delitos viene creciendo sin pausa: desde entonces, todos los años tienen tasas superiores al anterior.

A pesar de la importante inversión pública que se realiza en la Argentina en justicia y seguridad, nuestro país se encuentra inmerso en una perceptible situación de inseguridad surgida a partir de la creciente ola de delitos que amenaza la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y genera niveles de sensación de inseguridad y miedo a ser víctima de un delito nunca antes vistos en la Argentina.

Dentro de esta situación de inseguridad se observan tres *tendencias* claras en el seno de la sociedad: i) incremento en el *nivel agregado de delito*; ii) aumento en la *sensación de inseguridad*; iii) crecimiento de la *violencia criminal*; iv) *impacto asimétrico del delito y la violencia*.

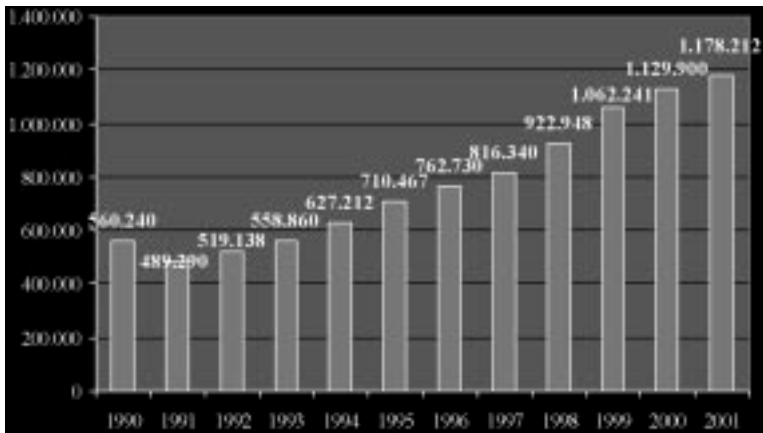
III.2.1. Nivel de delito y sensación de inseguridad

Entre 1990 y 2001 la cantidad de delitos denunciados en la totalidad del país pasó de 560.000 a 1.180.000, aproximadamente, es decir, prácticamente *se duplicó el volumen absoluto de hechos delictuosos denunciados en el término de once años*. Esto significaría que se cometieron *3227 delitos denunciados por día*, lo que representa un promedio de *134 delitos denunciados por hora o 2,2 delitos denunciados por minuto*.

Dado que la cantidad de delitos que se perpetran ha crecido a un ritmo superior al crecimiento de la población, la tasa de delito –que permite la comparación intertemporal– muestra también un incremento notorio de la delincuencia. En la Argentina se cometieron en el 2001, *3270 delitos denunciados cada 100.000 habitantes*, contra los 1722 que se cometieron en 1990, o los 1484 –cifra más baja de la década– que se cometieron en 1991. Esto significa que en el mismo período de tiempo (1990-2001), la *tasa de delitos denunciados* en la República Argentina tuvo un *crecimiento acumulado del 89%*.

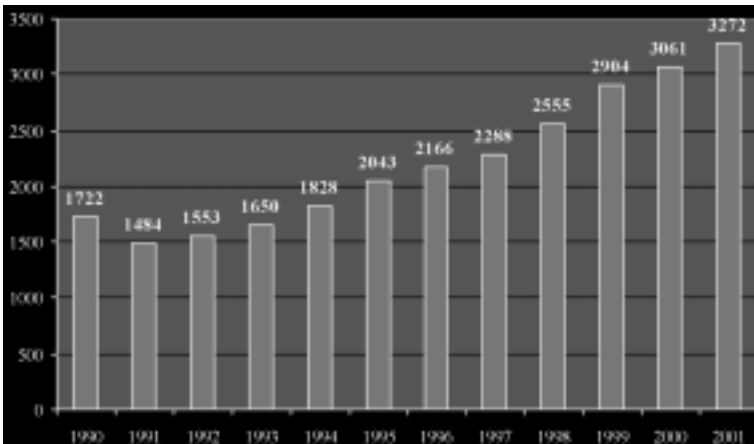
No obstante, la situación es aún peor en ciertos distritos.

Gráfico 5. Cantidad de delitos denunciados. Total país. 1990-2001

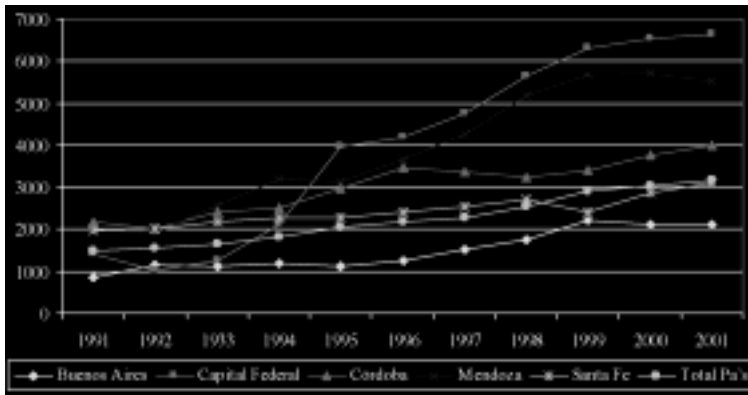


Fuente: DNPC

Gráfico 6. Tasa de delitos cada 100.000 habitantes. Total país, 1990-2001



Fuente: DNPC

Gráfico 7. Tasa de delitos cada 100.000 hab. 1991-2001

Fuente: DNPC

En efecto, dicho crecimiento en la tasa nacional de delitos esconde, como todo promedio, situaciones extremas que afectan a las principales jurisdicciones del país. *En la misma década en que la Argentina aumentaba un 89% su tasa de delitos denunciados, la ciudad de Buenos Aires lo hacía en un 366% y Mendoza un 179%.*

Esta velocidad con la cual los argentinos ven deteriorar su seguridad en un puñado de años, unido a una percepción generalizada de parálisis estatal, provoca un problema distinto y autónomo al nivel de delito: la *sensación de inseguridad*. Estamos frente a una vinculación en cadena de problemas públicos, pero teniendo presente que la vinculación entre el nivel de delito y la sensación de inseguridad se produce al origen: luego ambos corren por carriles autónomos, aunque no indiferentes.

Sucede que el nivel actual de delitos es acompañado, además, por una importante sensación de inseguridad, variable tanto o más importante que el nivel de delitos, dado que los habitantes modifican su comportamiento a partir de la percepción que ellos tienen de la amenaza a ser víctimas de un delito, y no luego de leer la evolución de la tasas de delitos en el diario.

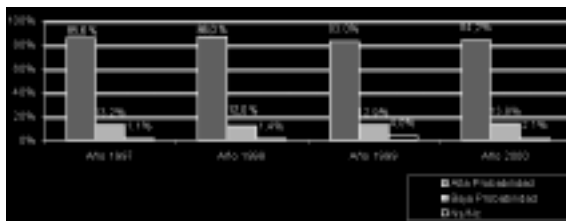
La *sensación de inseguridad* es un estado producido por la percepción que los ciudadanos tienen de los estándares de seguridad del entorno que habitan. Niveles de sensación de inseguridad altos significa que los ciudadanos se ven amenazados por los criminales, y –por tanto– modifican conductas y hábitos de consumo que normalmente perjudican la vida social y económica de la urbe. Esta modificación significa: amurallar sus casas, encerrar con rejas su propiedad, no pasear por determinadas zonas a determinados horarios, evitar tomar taxi, entre tantas otras cosas que van en detrimento de las relaciones sociales y el progreso económico. Todo aquello que sea realizado para reducir la sensación de inseguridad contribuye a incrementar la calidad de vida de los habitantes, aun cuando no se produzcan reducciones considerables en la tasa de delitos.

Tomando indicadores para la *ciudad de Buenos Aires (CBA)* y *el Conurbano bonaerense* –donde se concentra aproximadamente un tercio de la población argentina– se observa un *nivel de sensación de inseguridad sumamente alto*.

Entre los años 1997 y 2000, los estudios de victimización hechos en la CBA y el Conurbano señalaban que más del ochenta por ciento de la población consideraba altamente probable el ser víctima de un delito. Esto significa que *el 85% de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) vive con miedo*.

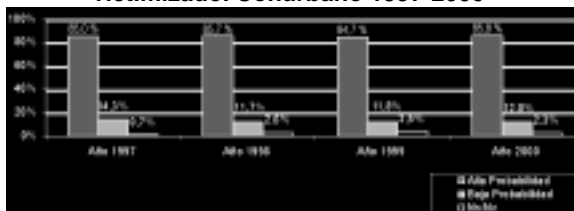
De la observación de los dos gráficos se desprende que *esta percepción aumenta con una velocidad mucho mayor de la que disminuye*, considerando las variaciones que se producen en la CBA entre los años 1997 y 1998; como ejemplo puede verse que del 1,2% de la población que dejó de creer que la probabilidad de ser victimizado era baja, sólo un 0,3% no supo o no contestó en el estudio del año 1998, frente a un 0,9% que pasó a considerar altamente probable la posibilidad de ser victimizado. A la inversa, al pasar del año 1998 al año 1999 del 3,6% de la población que dejó de considerar alta la probabilidad de ser victimizado, sólo un 0,9% consideró que la pro-

Gráfico 2.7. Evolución de la percepción sobre la posibilidad de ser victimizado CBA 1997-2000



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico 2.8. Evolución de la percepción sobre la posibilidad de ser victimizado. Conurbano 1997-2000



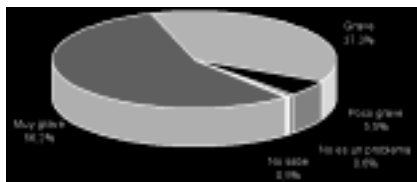
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal

babilidad era baja. Esta misma dinámica es la que se da en el Conurbano bonaerense.

Esta sensación de inseguridad también puede verse en la *percepción* que tienen los encuestados *sobre la gravedad del problema de la seguridad*. La mayoría de la población del AMBA considera que el problema de la seguridad es grave o muy grave, un 93,5% exactamente pero, además, la mayoría cree que el problema aumentará.

Por último, como dato fundamental a tener en cuenta a la hora de diseñar políticas en la materia, *si bien la sensación de inseguridad guarda cierta relación con el nivel de delito, esta relación no es directa*. Por ejemplo, la CBA es una jurisdicción mucho menos violenta que el Conurbano bonaerense (4,9

Gráfico 2.9. Percepción de la gravedad del problema de la seguridad. AMBA. Año 2000



Fuente: Elaboración propia en base a los Estudios de Victimización de la CBA y el Gran Buenos Aires del año 2000 Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico 2.10. Opinión de la evolución del nivel de delito. AMBA. Año 2000



Fuente: Elaboración propia en base a los Estudios de Victimización de la CBA y el Gran Buenos Aires del año 2000 Dirección Nacional de Política Criminal

homicidios cada 100.000 hab. vs. 14 homicidios cada 100.000 hab. en el 2001), no obstante, en ambas jurisdicciones la sensación de inseguridad afecta al 85% de la población.

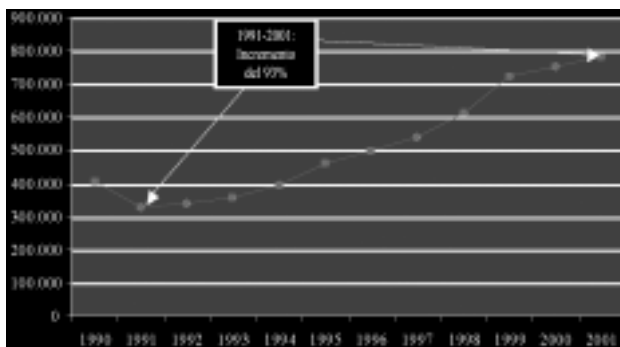
III.2.2. Nivel de violencia en la Argentina

Ahora bien, desde la sanción de la Ley de Seguridad Interior no sólo se identifica en la Argentina un incremento generalizado en el nivel agregado de delito sino que dicho incremento

viene de la mano de un *crecimiento de la violencia criminal*, principalmente, en los grandes aglomerados urbanos del país.

Del nivel agregado de delitos a nivel nacional, es decir, de la totalidad de delitos que se denunciaron en la Argentina durante el 2001, el 66% corresponden a delitos contra la propiedad, un 18% son delitos contra las personas y el 16% restante agrupa la categoría “otros delitos”¹³. No obstante, *en los últimos diez años los delitos contra las personas crecieron a una velocidad superior a los delitos contra la propiedad*. Esto significa que hay un crecimiento mayor de la violencia que del robo y hurto.

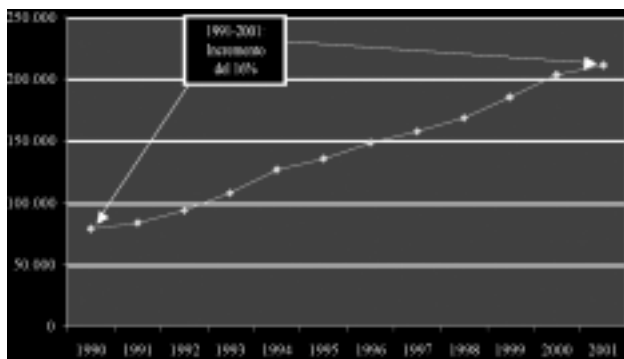
**Gráfico 2.6. Evolución de los delitos c/propiedad.
Total país. 1990-2001**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNPC.

13. Los delitos se hallan divididos en ocho categorías según la tipología del Código Penal: *delitos contra las personas*: homicidios y lesiones dolosas y culposas incluyendo aquellas en hechos de tránsito; *delitos contra la honestidad y el honor*: violaciones y otros delitos contra la honestidad; *delitos contra la propiedad*: robos, hurtos y tentativas; *delitos contra el Estado y la comunidad*: alteración del orden público o la seguridad pública; *delitos contra la libertad*; *delitos contra el estado civil*; *delitos sancionados por la ley de estupefacientes*; otros *delitos previstos en leyes especiales*.

**Gráfico 2.7. Evolución de los delitos c/personas.
Total país. 1990-2001**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNPC.

En efecto, los delitos contra la propiedad aumentaron un 93% al tiempo que los delitos contra las personas lo hicieron un 167%. Esto muestra uno de los *fenómenos* que han surgido *durante los noventa: el incremento en la violencia en general y de la violencia criminal en particular.*

A pesar de que los delitos contra las personas tienen un índice de subregistro mayor que el promedio general, los registros han mostrado un incremento durante los últimos once años. La violencia social y la violencia criminal son fenómenos distintos pero conexos¹⁴.

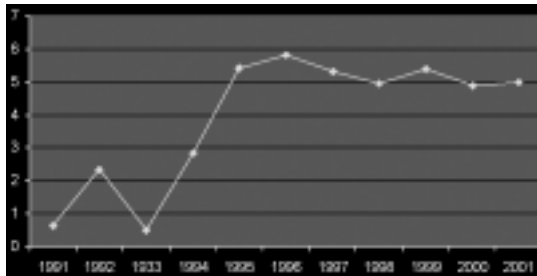
14. No hay en la Argentina estudios detallados sobre esta problemática tan particular y dramática que aqueja a la sociedad. Muchos de los factores promotores del delito operan también en promoción de conductas y prácticas violentas –como la desigualdad social, la anomia de valores, el deterioro del capital social–, al tiempo que también existen determinadas variables que operan particularmente en la proliferación de ella –como el fácil acceso a armas ilegales, el incremento en el consumo de determinadas drogas (fundamentalmente el *crack*)–.

Dentro de los delitos contra las personas, el homicidio doloso –si bien presenta una proporción baja respecto del total de delitos contra las personas– es el que aparece con mayor relevancia por su gravedad.

Si bien la Argentina ha mostrado una *tasa de homicidios* con un crecimiento del 10% entre 1991 y 2001, *en determinadas jurisdicciones el crecimiento llega al 690% (CBA), 275% (Salta), 217% (La Rioja), 177% (Catamarca), o 63% (Mendoza)*, por citar algunos ejemplos. La CBA, principal caja de resonancia del país, presenta una de las peores *performances* del noventa, en cuanto a nivel de delito y violencia.

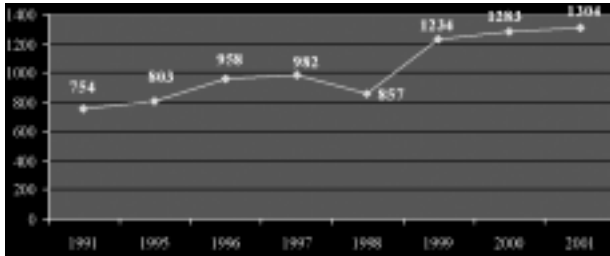
Por su parte, el *Conurbano bonaerense* se constituye en el distrito más violento del país: durante el 2001 se produjeron 1300 homicidios dolosos –el 43% del total nacional– esto es, una tasa de 14 homicidios cada 100.000 habitantes, 6 puntos porcentuales por encima del total nacional.

Gráfico 14. Tasa de homicidios cada 100.000 hab., CBA, 1991-2001



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

**Gráfico 15. Cantidad de homicidios dolosos.
Conurbano bonaerense 1994-2001.**



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

Cuadro 4

Jurisdicción	Tasa de Homicidios - % crecimiento 1991-2001
Buenos Aires	31,20
Capital Federal	692,06
Catamarca	177,88
Chaco	17,19
Chubut	-28,13
Córdoba	12,69
Corrientes	0,56
Entre Ríos	13,30
Formosa	-82,88
Misiones	-0,22
La Pampa	22,47
La Rioja	217,78
Mendoza	63,56
Misiones	17,93
Neuquén	-85,82
Río Negro	-13,39
Salta	275,91
San Juan	-7,44
San Luis	-20,43
Santa Cruz	-22,15
Santa Fe	24,15
Santiago del Estero	53,09
Tierra del Fuego	-56,75
Tucumán	-95,07
Total País	10,03

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNPC

III.2.3. Impacto asimétrico del delito y la violencia

La cuarta tendencia que se observa en la situación de inseguridad que afecta a la población es que dicha *inseguridad se localiza de manera desigual, tanto geográfica como socialmente*. Es decir, el delito y la violencia no se distribuyen de manera homogénea a lo largo del territorio y la sociedad. Esto genera *desigualdad en el goce de la seguridad por parte de los ciudadanos*. Para comprobar esta tendencia, se recurrirá nuevamente a los indicadores relativos al Área Metropolitana de Buenos Aires (CBA + Conurbano)¹⁵.

En este sentido, se puede hablar de distribución del delito en dos sentidos: geográfico y social. El análisis de la *distribución geográfica del delito* hace referencia a que los niveles agregados de delito y violencia que se observan en nuestro país no se distribuyen homogéneamente a lo largo del territorio y las ciudades que lo conforman. Por el contrario, hay un patrón desigual de distribución geográfica del delito.

15. Para el análisis de la distribución geográfica del delito se divide –conforme los criterios utilizados por el Ministerio de Justicia de la Nación– al AMBA en ocho zonas, cinco correspondientes a la CBA y otras tres al Conurbano. En el caso de la CBA las zonas están conformadas por los territorios delimitados por las jurisdicciones de las comisarías, mientras que en el Conurbano lo están por los partidos. Las ocho zonas en las que queda dividido el AMBA son entonces: CBA Zona Sur: jurisdicciones de las Comisarías 14°, 16°, 24°, 26°, 28°, 30°, 32°, 36°, 48° y 52°; CBA Zona Noreste: jurisdicciones de las Comisarías 15°, 17°, 19°, 21°, 23°, 25°, 46° y 53°; BA Zona Noroeste: jurisdicciones de las Comisarías 27°, 29°, 31°, 33°, 35°, 37°, 39°, 49° y 51°; BA Zona Centro Oeste: jurisdicciones de las Comisarías 12°, 13°, 38°, 40°, 41°, 42°, 43°, 44°, 45°, 47° y 50°; CBA Zona Centro Este: jurisdicciones de las Comisarías 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 18°, 20° y 22°; Conurbano Zona Sur, integrada por los partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Presidente Perón y Ezeiza; Conurbano Zona Norte, integrada por los partidos de San Martín, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Escobar; Conurbano Zona Oeste, integrada por La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Ituzaingó y Hurlingham.

En primer lugar, las zonas urbanas tienen proporcionalmente mayor cantidad de delito que las zonas rurales, dado que el delito es un fenómeno eminentemente urbano, sin por ello desconocer la problemática del delito rural.

Asimismo, dentro de las áreas urbanas hay ciertas ciudades con estándares de seguridad superiores al resto, fundamentalmente cuando se comparan aglomerados de distintas provincias que tienen sistemas policiales y penales de calidad desigual.

Finalmente, dentro de un mismo conglomerado urbano existen zonas donde se localizan en proporción mayor los delitos y la violencia que en otras. En torno a estos tres ejes es factible analizar la distribución geográfica del delito en una sociedad.

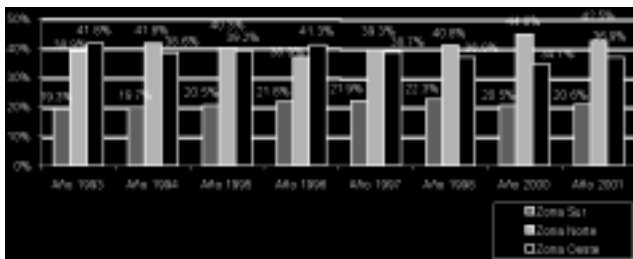
La distribución social del delito, por otra parte, refiere a la forma en que el delito impacta sobre los distintos sectores socioeconómicos. El análisis de dichos impactos permite identificar los sectores que mayormente afectados se ven por el actual incremento del delito y la violencia criminal, entre otras cosas.

En ambos casos, la distribución y –por tanto– el impacto del delito es sumamente desigual, tanto geográfica y socialmente. En diversos trabajos se ha apuntado que en la Argentina la efectividad de la ley se extiende en forma irregular, dando lugar a pequeños espacios en los que el Estado –y por tanto la “ley”– no existe, dando lugar a fenómenos para-estatales de distinta intensidad y escala, que funcionan como autoridad y “ley”, aún cuando esta no sea legítima (Gorgal, 2002d). Una de las variables que hacen que la efectividad de la ley sea de distinta intensidad según la zona geográfica y el sector social, es la asimetría con la que el delito impacta sobre la sociedad. Se identifican así zonas en las que se debe actuar con más premura y, los sectores socioeconómicos que actualmente se ven más afectados por el nivel de delitos.

Según las estadísticas policiales, en el Conurbano la zona con mayor cantidad de delitos es la zona Norte, que en el 2001 concentró el 42,5% de los hechos delictuosos denunciados –160.232 en total–, seguida por la zona Oeste que concentró el 36,9% y la zona Sur con el 20,6%.

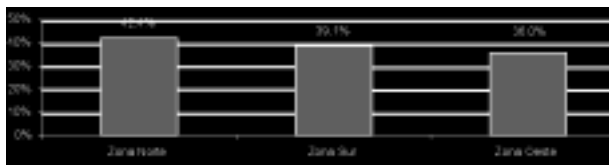
La zona Sur no sólo es la que menor concentración de delitos tiene sino que, además, se ha mantenido estable en lo que a la concentración porcentual de delitos se refiere. En cambio, las zonas Norte y Oeste han variado a lo largo de la última década, oscilando en valores muy similares. No obstante, en cuanto a la población victimizada en cada una de las zonas, la Zona Oeste deja el segundo lugar en manos de la Zona Sur donde se localiza la mayor proporción de violencia en el Conurbano (tasa de homicidios y tasa de robos con violencia).

Gráfico 2.24. Evolución de la distribución porcentual de la cantidad de hechos delictuosos denunciados. Conurbano 1993-2001.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Nacional de Política Criminal

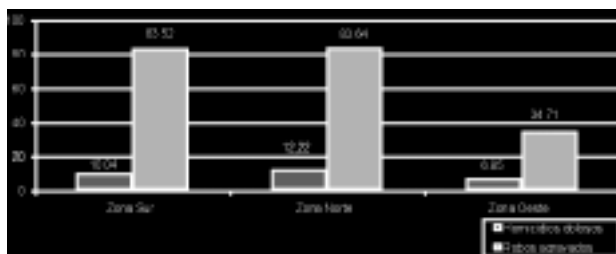
Gráfico 2.27. Porcentaje de población victimizada según zona de residencia. Conurbano año 2000



Fuente: Estudio de victimización del Conurbano Bonaerense. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

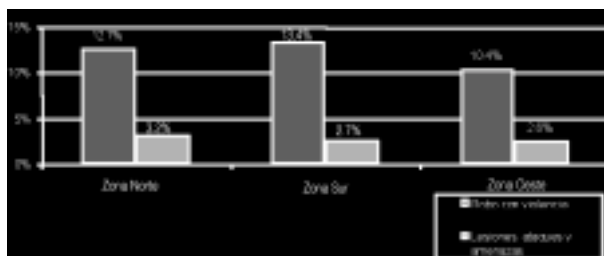
En la CBA, por otra parte, la mayor concentración de hechos delictuosos denunciados se da en la zona Centro Este, que concentra el 29,3%, seguida por la zona Centro Oeste con una diferencia del 8%. Sin embargo, la zona Sur es la que mayor proporción de homicidios dolosos concentra, el 37,3%, seguida por la zona Centro Oeste con el 21,6%. Esta diferenciación entre la zona Centro Oeste como la que mayor concentración de delitos tiene y, la zona Sur como la más violenta, por su alta concentración de homicidios, se confirma en los datos que resultan del estudio de victimización para la CBA en el mismo año.

Gráfico 2.26. Tasas de homicidios dolosos y robos agravados por zona. Conurbano año 2001



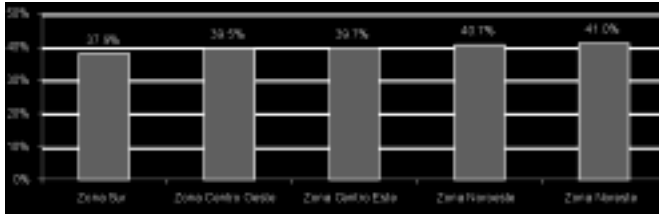
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico 2.28. Porcentaje de población victimizada con violencia según zona de residencia. Conurbano 2000



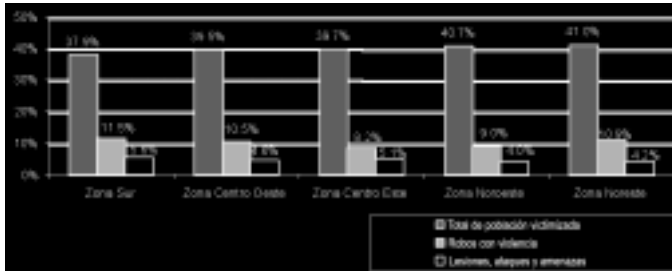
Fuente: Estudio de victimización del Conurbano Bonaerense. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

Gráfico 2.29. Distribución de la población total victimizada por zona de residencia. CBA año 2000



Fuente: Estudio de victimización de la CBA. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

Gráfico 2.30. Población total victimizada y porcentaje de victimización en delitos violentos según zona de residencia. CBA año 2000



Fuente: Estudio de victimización del Conurbano Bonaerense. Dirección Nacional de Política Criminal. Año 2000.

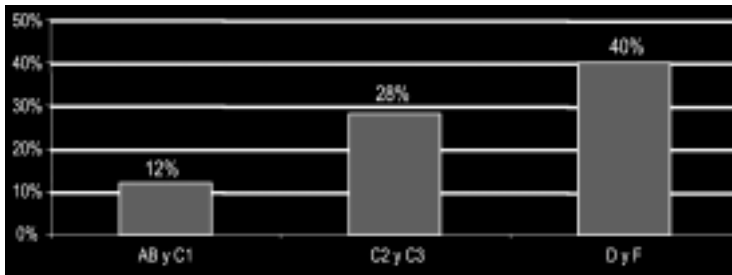
En cuanto a la *distribución socioeconómica del delito*, las encuestas de victimización muestran que el impacto que sufren los sectores bajos es mayor al de los sectores más altos. Los sectores socioeconómicos más altos son menos vulnerables ante el aumento del delito, precisamente, porque tienen la posibilidad de gestar su propia seguridad. Son los sectores medios y bajos los que no tienen alternativa, éstos dependen de las fuerzas de seguridad pública y se ven más afectados por la incidencia del crimen sobre la economía.

En el AMBA, la manifestación más clara del impacto desigual del delito es la actual convivencia de espacios cerrados con seguridad privada, espacios protegidos por las fuerzas de seguridad y zonas liberadas en las que el Estado prácticamente no existe.

El elevado nivel de delito y la creciente violencia que hoy existen en el AMBA tienen como consecuencia, por tanto, una autoexclusión de los sectores socio económicos más elevados que disponen de los recursos para proveerse su propia seguridad. Según una encuesta de victimización realizada en el año 1998, la población victimizada del segmento ABC1 alcanzaba un 12% del total de ese segmento, frente a un 40% que representaba la población del segmento DyE.

*La imagen según la cual el alto nivel de delincuencia es concebible como la manifestación de una guerra ricos-pobres no es real, aun cuando la creciente desigualdad social sea uno de los factores que inciden sobre el nivel de delitos. Incluso entre los sectores medios y bajos, aquel que más afectado se ve es el sector socioeconómico más bajo y no el más rico de aquellos que se hallan desprotegidos frente al colapso de la seguridad ciudadana. Así como los sectores de ingresos altos disponen de recursos para suplantar el déficit del Estado en materia de educación o salud, vía colegios privados o servicios de medicina prepagas, de la misma manera en los últimos años han avanzado en la provisión privada de seguridad, con la difusión de las agencias de seguridad privada y la proliferación de barrios cerrados y *countries*. Es por ello que la inseguridad es la peor de las desigualdades, y una política de seguridad efectiva beneficiará en primer lugar –contra cierta opinión ideologizada– a los sectores de menores ingresos.*

Gráfico 2.31. Porcentaje de población victimizada según sector socio económico. CBA año 1998



Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998.

III.3. Análisis institucional del SSI

Desde el punto de vista del nuevo modelo de intervención estatal en materia de seguridad desarrollado líneas arriba, y a juzgar por los resultados en materia de seguridad que se observaron en la última década, el diseño institucional del SSI de la Argentina presenta una serie de déficit que atentan contra una protección efectiva y eficiente de los ciudadanos.

Sucede que el SSI fue creado en 1992 y –por tanto– responde al *enfoque tradicional de seguridad*. La “cuestión criminal” tal como se ha definido en este artículo comienza a surgir a mediados de los noventa y se consolida en sus finales, fundamentalmente con la reforma en el sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires (Leyes provinciales 12.154 y 12.155). Esto significa que el SSI se establece conforme el viejo o tradicional modelo de intervención estatal justo cuando comienza la transformación del Estado, la Sociedad y surge la “cuestión criminal”. En otras palabras, es una expresión de los viejos enfoques, las viejas realidades, los viejos problemas, etcétera.

En efecto, el SSI no fue debatido y creado con el interés especial de dar cuenta del nivel agregado de delito y violencia que sufre la población. Por el contrario, *estuvo mucho más influido*

por el ataque subversivo al Regimiento de La Tablada que por la proliferación de robos en taxis, secuestros express, homicidios dolosos o violencia en el fútbol, alguno de los temas de la nueva agenda de seguridad. De hecho, se entiende aún más y se gesta a partir del debate de la década del ochenta en torno a la separación en dos esferas distintas y autónomas de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. Se genera como consecuencia de esta lógica que se preocupaba principalmente por establecer la prohibición de las FFAA. de intervenir en cuestiones internas, a partir de la experiencia de la última dictadura militar. En síntesis, el SSI es un producto de los ochenta y –como tal– influido por los setenta.

Esta impronta se observa en ciertos aspectos de su diseño institucional, que obran como obstáculos para un desempeño estatal óptimo en la producción de seguridad, dada la nueva realidad gestada en los noventa.

En primer lugar, los *componentes del SSI*, por intermedio de los cuales el Estado produce seguridad, se reducen exclusivamente a la fuerza pública (Gendarmería Nacional; Prefectura Naval Argentina; Policía Federal; Policías provinciales) y a los organismos de conducción política de la misma (Ministerio de Interior, Justicia y Defensa; Presidente y Gobernadores). De esto se desprende que *el SSI sólo moldea y organiza la intervención estatal en materia represiva*. En su diseño institucional no se contempla la participación de agencias estatales por medio de las cuales se implementan políticas de prevención social y prevención situacional del delito. Ni siquiera figuran dichas agencias como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad Interior, organismo encargado de asesorar al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en la planificación de políticas de seguridad interior (art. 10, Ley 24.059), espacio que sí es ocupado –por ejemplo– por el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Esto es directamente tributario del enfoque tradicional que reduce la política de seguridad a la utilización de la fuerza pública.

En segundo lugar, inclusive centrándose sólo en la organización de la fuerza pública y su conducción, el SSI deja a un lado agencias estatales que ejercen también la fuerza pública y cuyo accionar resulta ser sumamente importante para garantizar la seguridad interior. Tal es el caso del *Servicio Penitenciario Federal (SPF)* y la *Policía Aeronáutica Nacional (PAN)*.

El SPF “...es una fuerza de seguridad de la Nación destinada a la custodia y guarda de los procesados, y a la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias en vigor” (art. 1º, Ley 20.416). Dada su misión, ejerce un rol significativo en la producción de seguridad dado que según su desempeño será mayor o menor la tasa de reincidencia y –por tanto– la tasa de delitos. Es por ello que la provincia de Buenos Aires incorpora a su servicio penitenciario como componente del sistema provincial de seguridad (Ley 12.154). En la ley 24.059, ni el SPF ni la instancia política de diseño de las políticas de readaptación social –Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios– son considerados componentes del SSI ni miembros del Consejo de Seguridad Interior.

Por su parte, la PAN “...es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el poder de policía de seguridad y judicial en su jurisdicción” (art. 2º, Ley 21.521). Dicha jurisdicción es “...1.- el aeroespacio; 2.- En las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres, radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar (...); 3.- En los casos de infracciones de competencia Federal que compromete el empleo el medio aéreo o la seguridad de la aeronavegación.” (art. 4º).

Dada la naturaleza de la institución, su misión y su jurisdicción, el desempeño de ella afecta los estándares de seguridad de la población toda vez que se encuentra a su cargo las fronteras funcionales del país (aeropuertos internacionales) y la vigilan-

cia del espacio aéreo por donde, por ejemplo, penetran vuelos clandestinos de narcotraficantes. No obstante, no es incorporada como componente del SSI dada la lógica a la que responde la ley 24.059 –no intervención de las FF. AA. en asuntos internos–.

En tercer lugar, existen otros organismos del Estado cuya responsabilidad primaria resulta vital para garantizar los cometidos de la Ley 24.059 y –sin embargo– no se encuentran incorporados al SSI. Tal es el caso del *Registro Nacional de Armas (RENAR)* y el *Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia*.

El RENAR es el organismo de aplicación de la Ley 20.429 de Armas y Explosivos, que regula “*La adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión por cualquier título, transporte, introducción al país e importación de armas de fuego y de lanzamiento a mano o por cualquier clase de dispositivo, agresivos químicos de toda naturaleza y demás materiales que se clasifiquen como armas de guerra, pólvoras, explosivos y afines, y armas, municiones y demás materiales clasificados de uso civil...*” (art. 1º, Ley 20.429). El tamaño y la facilidad de acceso al mercado ilegal de armas constituye uno de los factores que la literatura especializada identifica como promotores de la violencia criminal. Desempeños deficientes en el control del mercado legal facilitan la expansión del mercado ilegal de armas y –con ello– potencian la violencia criminal. Es por ello que muchos países implementan políticas de control de armas como expedientes idóneos para reducir la violencia en el accionar criminal. De allí la íntima vinculación del RENAR con el SSI.

Por otro lado, el Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia es el organismo creado por el Decreto 1606/90 con el objeto de promover políticas de protección integral de la minoridad y la familia. Su población objetivo son los menores en riesgo y los menores en conflicto con la ley. Para estos últimos tiene a su cargo los institutos de menores donde se brinda tratamiento a dichos menores. El desempeño del Consejo

tanto en los programas preventivos como –fundamentalmente– en el tratamiento de los menores en conflicto con la ley tiene enormes implicancias en los estándares de seguridad de la población. Funciona, en este sentido, la misma lógica que con el SPF: su desempeño determina la tasa de reincidencia y ésta afecta a la tasa de delitos. A pesar de ello, tampoco ha sido incorporado al SSI ni como organismo de prevención ni como organismo de readaptación social de los internados.

En cuarto lugar, en virtud de la inexistencia a principios de los noventa de una “cuestión criminal” de la manera que se la ha definido a comienzo del artículo, el SSI refleja la poca relevancia que el tema tenía en la agenda pública. En efecto, la literatura de la administración pública apunta que generalmente la jerarquía que un gobierno le asigna a los problemas públicos se refleja en la estructura orgánico-funcional de la administración. Cuando un Presidente quiere imprimirle especial fuerza a una “cuestión pública”, por ejemplo, el turismo, crea una Secretaría de Estado dependiendo directamente de él. Cuando una cuestión ha perdido relevancia, se le asigna al organismo con competencia sobre dicho tema un nivel inferior o se lo fusiona con otro organismo de naturaleza similar.

En el caso de la seguridad interior, al momento de sancionar la ley 24.059 el tema era llevado por una Subsecretaría dependiente del Ministro del Interior de la Nación. Con el correr de los noventa, y a medida que el tema iba creciendo en atención pública, se elevó el rango a Secretaría Ministerial primero, y Secretaría de Estado después. No obstante, la relevancia que fue adquiriendo el tema hasta la fecha se observa una fragmentación de la instancia política que decide sobre los distintos aspectos que hacen a la seguridad interior.

Por un lado, el *Ministro del Interior o el Secretario (de Estado) de Seguridad Interior* a cargo de la política de prevención y represión del delito por medio de la Policía Federal Argentina y –desde 1996– también de Gendarmería Nacional y Prefectura

Naval Argentina, fuerzas estas que dependían del Ministro de Defensa.

Por otro lado, el *Ministro de Justicia* a cargo de la política criminal por medio del Servicio Penitenciario Federal (encargado de la guarda y traslado de detenidos y la readaptación social de los condenados), al tiempo que lleva la relación con el Poder Judicial y el Ministerio Público, los registros administrativos vinculados con la temática (Registro Nacional de Reincidencia), administra el Sistema Nacional de Información Criminal (Ley 25.266). De hecho, hasta llegó a diseñar e implementar actualmente un Plan Nacional de Prevención del Delito.

Por su parte, el *Ministerio de Defensa* tiene a su cargo la política de control de armas por medio del RENAR y la política de seguridad en los aeropuertos y el espacio aéreo por medio de la Policía Aeronáutica Nacional, que depende del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

Por otro lado, el *Ministro de Desarrollo Social* tiene a su cargo la política de minoridad en sus aspectos de prevención (menores en riesgo) y tratamiento (menores en conflicto con la ley) por medio del Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia.

Finalmente, las áreas sociales de la administración –*Ministerio de Desarrollo Social, de Salud, de Educación y de Trabajo*– tendrían a su cargo la política de prevención social del delito así como las áreas de infraestructura –*Secretaría de Obras Públicas, de Vivienda, FO.NA.VI., etcétera*– la política de prevención situacional del delito.

Este mapa institucional evidencia un alto grado de fragmentación política de las instancias de diseño, ejecución y evaluación de políticas que directa o indirectamente afectan los estándares de seguridad de la población. Las más de las veces, la agenda de gestión de un Ministro es distinta a la de otro, y los incentivos no están alineados –generalmente– para promover la cooperación.

A éste debe agregársele que las agencias estatales involucradas –PFA, GN, PNA, SPF, PAN, RENAR, RNR, etc.– tienen cada una su propia ley orgánica, su propio régimen de personal, su propio régimen de bienestar (obra social, mutual, etc.), algunas su propio hospital (v. gr. Hospital “Churruca” de la PFA), su propia cultura organizacional, su propio sistema de compras y mantenimiento, su propio sistema de ingresos-formación-capacitación, etcétera. Todos estos elementos, sumados a la falta de conducción política cohesionada en la materia, atentan contra la necesaria intervención estatal múltiple y coordinada, es decir, integral, que se prescribe en el nuevo modelo institucional de seguridad.

En quinto lugar, el SSI –en tanto exponente institucional del enfoque tradicional en materia de seguridad– responde a una doctrina de seguridad tradicional, que ha venido construyéndose durante la segunda mitad del siglo XX.

Tradicionalmente, la doctrina de defensa y de seguridad consideraba que estas funciones se desprendían del mismo poder estatal que se especializaba según el objeto.

Así entonces, para la *protección y control de la comunidad* intervienen las Fuerzas Policiales (seguridad de la población); para la *protección de determinados bienes, valores y objetivos estratégicos del Estado* intervienen las Fuerzas de Seguridad (seguridad del Estado); y para la *defensa de los valores e intereses nacionales* intervienen las Fuerzas Armadas (defensa nacional). Cada instancia y agencia era considerada una *especie* distinta de un mismo *género*: la fuerza pública o estatal.

En los ochenta y principios de los noventa –sin cambiar este mismo enfoque– se diferenció clara y tajantemente el campo de la seguridad interior –seguridad de la población y seguridad del Estado– (arts. 1° y 2°, Ley 24.059) del campo de la defensa nacional (arts. 1° y 2°, Ley 23.554), organizando en cada uno la fuerza correspondiente y definiendo las instancias de conducción política que intervienen.

Asimismo, en función de cuál era tradicionalmente el problema de seguridad y del enfoque que se tenía para abordarlo, la instancia de diseño de las políticas en la materia recayó durante toda la segunda mitad del siglo XX sobre el Ministro del Interior, esto es, el ministro político. Sucede que el problema, como se dijo, tenía que ver más con alteraciones y desórdenes públicos motivados por factores políticos antes que delincuencia común afectando y amenazando la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, como sucede actualmente. De allí la dependencia de la Policía Federal del Ministro del Interior, enfoque que se refuerza en 1996 cuando se traslada la dependencia de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina a este ámbito.

En sexto lugar, el Estado tiene deterioradas sus capacidades institucionales para dictar una política pública de seguridad. Este déficit en las capacidades y recursos estatales atenta contra el diseño e implementación de intervenciones que protejan de manera efectiva a los ciudadanos. En efecto, analizando el ciclo política pública en seguridad se observan déficit en cada una de las etapas del proceso de la política pública. Veamos.

i. Identificación del problema: toda política pública comienza cuando la burocracia civil o la autoridad política identifican un hecho como problema público. Un problema público es un hecho que –dadas sus características– merece la atención y resolución por parte del Estado (Aguilar Villanueva, 1993). En la Argentina, dada la baja calidad institucional del Estado y sus agencias, las estadísticas criminales presentan una serie de deficiencias que atentan contra la posibilidad de identificar de manera precisa los problemas de seguridad.

El delito presenta una serie de desafíos importantes para su medición, tanto para fines académicos como políticos, y la ausencia de burocracia profesionalizada en temas de seguridad no resuelve este problema. Conocer con absoluta precisión la cantidad de conductas consideradas como “delito” por la ley penal que efectivamente ocurren en la sociedad –esto es, “*criminali-*

dad real”– resulta una empresa imposible. Sólo pueden conocerse y medirse determinadas conductas registradas por el Estado o por particulares (v.gr. encuestas de victimización). En palabras de la Dirección Nacional de Política Criminal (2001), sólo “*podemos conocer cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han sido denunciados por las víctimas ante la institución policial; cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han sido conocidos por la institución policial más allá de las denuncias de los particulares; cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han dado lugar a acción penal; de cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos los ciudadanos recuerdan haber sido víctima en un determinado período de tiempo, etcétera*”.

Este universo de información que se genera y que conforma la “*criminalidad aparente*” presenta una serie de deficiencias que restan calidad al instrumento que se dispone para conocer la criminalidad real.

En primer lugar, hay un *fuerte déficit cuantitativo*. Sucede que dicho universo de información representa aproximadamente entre un 20 a 30% de la totalidad de delitos que se producen, dado que los resultados que arrojan las encuestas de victimización permiten estimar que el subregistro oscila entre el 70 y 80%. Este subregistro es lo que se denomina como “*cifra negra del delito*” o “*criminalidad sumergida*” dado que son delitos cometidos y sufridos por la población, pero que para el Estado no existen ya que no están registrados.

En segundo lugar, el *déficit* no es sólo sobre el *stock* de criminalidad real, sino también *sobre la evolución* de la misma. En efecto, si la criminalidad aparente depende –ente otras cosas– de la propensión de las víctimas de delitos a denunciar el hecho, un incremento en la tasa de delitos no significa que se incremente el nivel real de delitos que sufre la sociedad. Puede implicar, por ejemplo, una mayor confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de la Policía puede generar una proporción mayor a denunciar delitos, y –por tanto– un incremento en la tasa de delitos.

En tercer lugar, los diversos datos sobre hechos delictuosos denunciados surgen de distintas fuentes de información, cada una arroja luz sobre ciertas formas de “criminalidad real”. Es decir, la “*visión del departamento*” –tema recurrente en la literatura sobre administración pública– produce un sesgo en la generación de las estadísticas policiales. Un mismo hecho puede ser estimado o desestimado, clasificado de una manera u otra, etcétera, según la denuncia –y con ella el registro del hecho– se radique en sede policial o en la fiscalía o juzgado competente. Lo mismo sucede si se denuncia en una fuerza policial federal o en una provincial. De allí que esta registración no sea ascéptica o neutral, sino que proyecta condicionamientos al momento de registrar denuncias.

Así, entonces, los responsables públicos de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de seguridad sólo pueden recurrir a la “criminalidad aparente”, lo cual sesga la capacidad de identificar el problema de seguridad, discutir cursos alternativos de acción y –fundamentalmente– evaluar los resultados. Todo esto está limitado por los déficit apuntados.

Como consecuencia de ello, la identificación de los problemas de seguridad se realiza en función de la sensación de inseguridad. Esto es una identificación secundaria o en segundo grado, dado que la realizan primero distintos actores no estatales (v.g. medios de comunicación) y –en función de dicha identificación– trabajan las autoridades públicas.

ii. *Incorporación del problema a la agenda*: dado que la burocracia civil encargada de asistir al decisor en la materia es prácticamente inexistente, el proceso por el cual un hecho identificado como problema público es incorporado a la agenda del/los decisor/es no se encuentra institucionalizado. No hay instancias transparentes y formales por medio de las cuales se conforme la agenda de seguridad interior/ciudadana sobre la cual se decidirán políticas.

Dicha ausencia se suplanta con procesos informales donde

pesan más los actores que mayor capacidad de movilización de recursos tienen. Dichos sectores son –precisamente– quienes son afectados de manera proporcionalmente menor que otros sectores. Entonces, el ciclo de la política tiene un nuevo sesgo en la etapa de confección de la agenda pública.

iii. *Decisión*: tampoco existe un *staff* profesionalizado y especializado en el diseño de políticas de seguridad interior/ciudadana que eleve a consideración del decisor las distintas alternativas u opciones de política sobre las cuales decidir. Con problemas poco claros o definidos erróneamente y con agendas sesgadas, el proceso de decisión es sumamente frágil. En este sentido opera el *modelo “incrementalista” de toma de decisiones*, dado que el decisor busca alternativas que difieren poco de lo que se ha venido haciendo. Este modelo de decisión tiende a reforzar el modelo tradicional de intervención estatal en seguridad y a obstaculizar cualquier tipo de innovación al respecto.

iv. *Implementación de cursos de acción*: las distintas medidas que puedan llegar a tomarse, dentro de este proceso de baja institucionalización y formalización, sólo tienen como agencia de ejecución de políticas a las FFPPySS. Esto impone un sesgo a las decisiones que se tomen, dado que la autoridad política va a tomar aquellas decisiones que le permitan mostrar algún resultado. Entonces, dichas decisiones se reducen a las que puedan ser ejecutadas por intermedio de las FFPPySS, excluyendo la posibilidad de intervenciones integrales. La política pública de seguridad tiene un fuerte sesgo, producto de la falta de alternativas, en las instancias administrativas de ejecución de políticas.

Asimismo, las agencias disponibles –FFSSyPP– tienen un nivel de autonomía que les permite adaptar, corregir, modificar y hasta cambiar en el campo los objetivos de política trazados por el decisor.

v. *Evaluación del curso de acción*: por último, las pocas medidas que puedan tomarse –que no constituyen política pública–

no son medidas por sus resultados, dado que el instrumento de medición es inexistente. Así, entonces, no se construye un capital de experiencias exitosas que permitan progresivamente ir definiendo una política pública en la materia.

Todos estos déficit que deterioran las capacidades estatales conspiran contra la posibilidad de diseñar e implementar una política pública de seguridad integral y efectiva.

Finalmente, en séptimo lugar, los componentes del SSI responden a modelos institucionales u organizacionales de tipo burocrático, a pesar de que la década del noventa significó –entre otras cosas– el fin del modelo de organización burocrática, incapaz de operar en las nuevas realidades.

Juzgado con estos parámetros, el *modelo policial actual* se coloca en las antípodas de lo prescripto para un modelo eficiente, toda vez que al ser un *modelo policial burocrático* su lógica de funcionamiento se basa en la *explotación extensiva de los recursos*¹⁶: para incrementar su eficacia requiere un incremento en la asignación de recursos (efectivos, presupuestos y recursos materiales), ya que aquella se asocia con una mayor presencia y cobertura espacial. Tomemos el caso de la PFA.

El *desarrollo histórico institucional de la PFA* hizo que la PFA tenga competencias en *dos ámbitos territoriales* distintos (Decreto 333/58): *local* (CBA - todo tipo de delito) y *federal* (interior - delito federal). No obstante, la misión se cumple con deficiencias en los dos ámbitos. Paralelamente ha habido un proceso de concentración *de competencias* típica de toda organización burocrática que asocia acopio de funciones con mayor poder, mayor presupuesto, etcétera. La PFA tiene como funciones: i) *Servicios de Interpol*: está a cargo de la Oficina Central Nacional de la Organización, cabecera de las comunicaciones para Sudamérica y sede la Oficina Regional de Interpol para

16. De allí su dificultad de ser eficaz en contextos de restricciones fiscales y crisis de seguridad.

Sudamérica; ii) *Seguridad Ferroviaria*: competencia en todo hecho que afecta la libre prestación del servicio y la circulación de personas y bienes (ley 20.952), v.gr. estación de trenes en Glew; iii) *Policía Fiscal Tributaria*: auxiliar de la Justicia Federal y Penal Económica en la prevención e investigación de delitos fiscales y de la DGI (Decreto 45/91); iv) *Policía Migratoria y Aduanera Auxiliar*: por delegación expresa de estas administraciones; v) *Identificación de las personas*: expide cédulas de identidad, pasaportes, documentos de viaje en general y certificados de antecedentes; vi) Instalación y puesta en funcionamiento del sistema de *control de salida e ingreso de personas* en los aeropuertos nacionales e internacionales, puertos fluviales, marítimos y pasos de frontera; vii) *Coordinación del Convenio Policial Argentino* al estar a cargo de la Oficina del Convenio¹⁷. Como toda organización burocrática, el poder se mide en término de funciones, competencia, personal y presupuesto: cuanto más se tenga de cada una de estas cosas, mayor poder tiene la agencia.

A su vez, resulta sumamente relevante la *cultura organizacional* que opera sobre la institución. Esto es, las pautas de conductas y el sistema de valores, creencias y percepciones por medio del cual los integrantes de la organización se relacionan con su entorno a partir de la visión y evaluación que tienen de él. Esta cultura organizacional policial se encuentra fuertemente imbuida de una impronta castrense desde el momento que todas las FFSSyPP nacionales fueron organizadas en gobiernos militares (PFA 1958; PNA 1969; GN 1971; SPF 1973). Esta impronta atenta contra el funcionamiento de la institución ya que tiende a aislar a la institución del medio sobre el cual opera, ubicándola en una posición desde la cual se “controla a la sociedad”.

17. Entonces, la prevención y represión del delito en la CBA, es tan sólo una de las tantas funciones con las que cuenta la PFA, de modo que se transforma en una *organización donde la especialización funcional no existe y el control vertical y horizontal es inexistente*.

Asimismo, si bien son por naturaleza una “institución civil armada” (Decreto 333/58) se estructuran como una institución militar, con jerarquías rígidas, agrupamiento de oficiales y suboficiales, escalafones, sistemas de control interno corporativos y poco transparentes. Su estructura orgánico funcional refleja los caracteres del modelo burocrático mencionado en la sección anterior. En efecto, entre el Oficial Jefe de una jurisdicción y el Jefe policial existen *siete niveles de línea*. En la estructura del Departamento Central de Policía existen 161 secciones, 228 divisiones, 73 departamentos, 26 direcciones generales, 10 superintendencias, 1 subjefatura y 1 jefatura. Para ello, en funciones en el nivel central existen 573 subcomisarios, 325 comisarios, 67 comisarios inspectores, 27 comisarios mayores y comisarios generales. Esto es, sencillamente, un despropósito.

Por otra parte, en cuanto al marco de incentivos con el que funciona la organización (aquellos beneficios materiales o inmateriales que guían y promueven la conducta de los individuos que pertenecen a ella), actualmente el ascenso en la PFA, y consecuentemente el aumento salarial sujeto únicamente al ascenso, depende del transcurso del tiempo mínimo previsto para el grado (entre 3 y 5 años), de la aprobación de los cursos de capacitación o de entrenamiento que determina la superioridad. Es decir, la PFA no cuenta con un régimen que profesionalice el plan de carrera (más aún, *funciona un régimen informal de pases y ascensos, con características clientelares*¹⁸). El

18. Sucede que al egresar de las escuelas de oficiales, gran parte de la trayectoria profesional depende de si se tiene o no alguna recomendación o grado de parentesco con personal de jerarquía. De ser así, el primer destino una vez terminada la instrucción son las oficinas burocráticas (en lugar de las comisarias), ya que no conlleva riesgo de vida ni de realización de sumarios por faltas disciplinarias. De no tener ninguna “vinculación”, en cambio, el destino es la comisaría. Una vez transcurrido el tiempo reglamentario para ascender al puesto de subcomisario, la elección de destino se invierte. Aque-

esquema sujeta los incentivos de ascenso y remuneración a la antigüedad y capacitación obligatoria, sin guardar éstos una relación directa con la eficacia del agente en el servicio.

Por años, la clave para obtener una carrera exitosa en la Policía era evitar los problemas, que se asemejan a todo lo no rutinario. Si se lograba esto, con la antigüedad necesaria y las relaciones personales oportunas, se ascendía sin mayores problemas. La falta de remuneración adecuada a las responsabilidades de la función y la deficiente formación de los recursos humanos genera un cocktail explosivo: la propensión de ciertos integrantes de las fuerzas de seguridad a cometer hechos de corrupción.

IV. Apuntes para la reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina

“Quienes se han opuesto a toda mejora por ser una innovación, algún día se verán obligados a aceptar la innovación cuando haya dejado de ser una mejora”.

LORD CANNING

“No hay cosa más difícil de tratar, ni de más incierto éxito, ni más peligrosa de manejar, que ser el responsable de las innovaciones políticas”.

MAQUIAVELO

En función de los resultados observados en la última década y a la luz de los nuevos paradigmas y doctrinas en materia de seguridad, el Estado debe dar cuenta de serias cuestiones refe-

llos que no cuentan con ningún vínculo que amerite una consideración especial, son destinados a cumplir con tareas burocráticas, mientras que los otros van a parar a las comisarías. Esto es así dado que es en los cargos de conducción en las comisarías donde se encuentra “el negocio”.

ridas a la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Estas cuestiones plantean desafíos que fueron incubándose a comienzos de los noventa, se desarrollaron a fines de esa década y están consolidándose en esta.

Básicamente, *el SSI se ve presionado por dos lados*. Por “debajo”, a partir del aumento del nivel de delitos y violencia –fenómeno marginal cuando fue diseñada y sancionada la Ley 24.059– que ha adquirido un espacio propio y considerable que requiere una atención especial por parte del Estado. La Argentina se encuentra en un estadio de transición en el que está abandonando sus estándares de seguridad similares a los de países europeos y –progresivamente– se acerca a estándares de seguridad típicamente latinoamericanos, como los que se observan en grandes metrópolis de Brasil, Venezuela o Colombia.

Paralelamente, el SSI también se ve presionado por “arriba”, a partir de la creciente operatividad de amenazas emergentes que se proyectan sobre nuestro país (Baizán, 1998 y 1999; Fontana, 1997; Tibiletti, 2000; Verdeja, 2002), sobre todo, a partir de la evolución del escenario regional. Durante los noventa se ha venido gestando y consolidando en el escenario regional una “nueva agenda de seguridad” donde los conflictos inter-estatales dejaron lugar a *amenazas no-tradicionales a la seguridad del Estado, de las comunidades y de los ciudadanos*, cuya ubicación según los criterios tradicionales de defensa nacional vs. seguridad interior es poco clara.

El incremento en los niveles de delito y violencia que sufre la población, por un lado, y la aparición y operatividad creciente de lo que se conoce como “nuevas amenazas” que se ciernen sobre nuestro país, por otro, comparten la característica de poner en *tela de juicio* funciones estatales básicas e indelegables, que constituyen la *razón de ser del Estado moderno*: la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y la seguridad de los valores, las instituciones y los intereses de la Nación. *Ambas problemáticas son estratégicas para la Argentina.*

Por un lado, la criminalidad y la violencia en la sociedad operan antes que de manera lineal de forma circular. Esto significa que la no resolución del problema entraña la profundización del mismo, dado que *no existe estabilización automática en materia criminal*. A diferencia de la economía, aquí no hay ciclo recesivo que siga a ciclo expansivo. Y los costos de la proliferación de actividades criminales se miden no sólo en vidas humanas sino también en costos económicos (pérdidas de capital humano, asignación de recursos a gastos en seguridad privada, etc.), sociales (fragmentación de la sociedad, anomia, etc.) y hasta políticos (surgimiento de soluciones autoritarias a los problemas de inseguridad). Además, los problemas de delincuencia y violencia tienen la característica de afectar no sólo el momento presente, sino de proyectarse hacia el futuro en la medida que el Estado no dé cuenta del él. Esto se percibe claramente en el caso del aumento de la delincuencia juvenil en la Argentina: las consecuencias de la no resolución de este problema se proyectan por los próximos treinta años, dado que los menores involucrados no conocen otra forma de vivir que esa. Así, se fijan nuevos “pisos” de criminalidad.

Por otro lado, las amenazas emergentes también operan en círculo, retroalimentándose en la medida que no son desmanteladas. Su ubicación no es aleatoria sino que se asocia a entornos institucionales degradados, sociedades fragmentadas, Estados con baja calidad institucional, incapaces de ejercer sus funciones básicas.

En efecto, *“Su estrategia (las organizaciones criminales) consiste en ubicar sus funciones de gestión y producción en zonas de bajo riesgo, donde poseen un control relativo del entorno institucional, mientras que buscan sus mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a fin de cobrar precios más altos. Éste es claramente el caso de los cárteles de la droga. Pero también es el mecanismo esencial en el tráfico de armas o de material radioactivo”* (Castells, 1998). Sucede que hay un continuo en-

tre la apropiación de determinadas manzanas y barrios por parte de “pandillas juveniles” y la localización de bandas organizadas de crimen. Tokatlián (2000) habla de *estadios del crimen* organizado, que comienzan con una fase “predatoria”, siguen con una fase “parasitaria” y una última “simbiótica”. Con palabras similares afirma Montenegro (2001) “(las nuevas amenazas están asociadas a...) una notable habilidad para generar y/o aprovechar condiciones favorables para su establecimiento y funcionamiento, ya sea mediante la extensión de la corrupción, cooptación o eventual supresión de funcionarios e instituciones estatales o eludiendo sistemas de vigilancia, control y represión de los aparatos estatales respectivos”. Y aquí también se produce un círculo vicioso ya que la localización de estos fenómenos refuerza las actividades ilegales y criminales que se producen en estos espacios, dado que –siguiendo a Montenegro– “...en términos generales se puede señalar que los efectos que producen deben ser registrados en términos de: i) erosión del poder estatal; ii) desestabilización y corrupción de las instituciones y del sistema político; iii) inestabilidad internacional, y iv) de fuente de inseguridad, delito y violencia que afecta la evolución de la sociedad”.

En esta inteligencia, el SSI debe plantearse de qué manera dar cuenta de los desafíos que le plantea la proliferación cada vez mayor de delito y violencia, por un lado, y la creciente operatividad de amenazas emergentes que se ciernen sobre el país, por otro.

En virtud de estos desafíos y de las orientaciones que se desprenden del nuevo paradigma y doctrina de seguridad, es menester discutir y debatir la elaboración de una *agenda de reformas integrales en el ámbito de la seguridad*, cuya orientación principal sea el fortalecimiento institucional, el refuerzo de las capacidades estatales, la optimización de la gestión de los recursos institucionales, en definitiva, *aumentar la calidad institucional del Estado*, tema pendiente de las reformas de segunda generación.

Como se observó líneas arriba, el primer problema que

emerge al analizar el SSI es no tanto la dotación de recursos como su marcada gestión ineficiente. Dado el contexto de restricción económica a la cual se verá sometida la Argentina por los próximos años, es inviable cualquier propuesta basada en el incremento de partidas presupuestarias para atender las necesidades de seguridad y justicia. Dicho esto sin negar el atraso en la inversión en capital y tecnología.

Al mejorar las capacidades estatales se incrementarán los riesgos y costos que el Estado impone a la actividad criminal, elevando el nivel de disuasión. Asimismo, se estará en condiciones de intervenir preventivamente de manera efectiva y eficiente, de modo de reducir los incentivos a la actividad criminal y fortalecer las barreras de ingreso.

Dicha *agenda de reformas integrales*, podría contemplar los siguientes *issues*:

a) Redefinición de la Doctrina de Seguridad

El escenario y la agenda de seguridad a comienzos del siglo XXI revisten gran complejidad. Dentro del *universo del delito* se encuentran cuestiones que van desde la violencia en el fútbol hasta el lavado del dinero; desde la violencia familiar y el abuso infantil hasta el terrorismo; desde el secuestro *express* hasta el contrabando clandestino de bienes, personas (migraciones clandestinas), drogas y armas; desde las “salideras” bancarias y el robo en comercios de barrio hasta los delitos ambientales o los delitos económicos; en resumen, el universo del delito y la violencia es un universo heterogéneo, complejo, variado, que –por tanto– obliga a una intervención estatal también compleja, inteligente, refinada.

La complejidad descrita revaloriza el papel de la doctrina como instrumento indispensable para el decisor político y para el diseño de políticas. Al respecto sostiene Delmas (1996), “*El ejercicio del poder retorna así a su primer imperativo: la exigencia de doctrina. Ésta es actualmente un desafío para la existencia del*

Estado, no sólo una condición de su eficiencia. Si no la poseen, les será dictada por los movimientos imprevisibles de la emoción colectiva”.

La necesidad de una reactualización doctrinaria viene de la mano de la gestación y consolidación de los nuevos paradigmas en materia de políticas públicas de seguridad, que surgen a partir de la mutación en el esquema Estado-Sociedad.

Esta reactualización debe orientarse, en primer lugar, a entender la “cuestión criminal” y ordenar, organizar y prescribir la intervención estatal en orden a proteger la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Dicha intervención estatal, en función de lo apuntado por los nuevos paradigmas, debe ser múltiple y coordinada, es decir, integral. Esto significa incorporar la función de prevención del delito al sistema de seguridad, entendiendo la prevención en forma amplia (prevención social y situacional). En esta intervención integral, la utilización de la agencia policial es necesaria pero no suficiente. Paralelamente, la intervención efectiva en materia de prevención se transforma en una cuestión estratégica: en virtud de los cambios operados, sólo es posible producir estándares aceptables y sustentables de seguridad si –previamente– se disminuyen la cantidad de delitos que se cometen mediante estrategias de prevención efectivas. Caso contrario, sería imposible para el Estado judicializar la totalidad de delitos que se cometen en una sociedad como único expediente de producción de seguridad. Tengamos en cuenta que durante el año 2001 se denunciaron 1.2 millones de delitos –que representan el 30% de la totalidad de delitos–, y que la Justicia argentina se encuentra colapsada solamente procesando al 20% de esos delitos.

A partir de ello, en segundo lugar, emerge el campo de la *Seguridad Ciudadana* como ámbito propio, distinto y autónomo dentro de la seguridad interior. La nueva Doctrina de Seguridad Ciudadana debe ordenar la participación de una pluralidad de agencias en la producción de seguridad que actualmente no son

tenidas en cuenta, que permitan desarrollar la cadena institucional mediante la cual el Estado cumple con su función de proteger a los ciudadanos. Esta *cadena institucional* consiste en intervenciones preventivas (social y situacional), disuasivas (policial) e investigativas (policial), punitivas (justicia penal) y de readaptación (penitenciarias), y así modificar los incentivos, fortalecer las barreras de ingreso y elevar los costos del accionar criminal.

De esta forma estaríamos distinguiendo la Seguridad Ciudadana –entendiendo por tal la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, sus derechos y garantías (1° parte de la definición de seguridad interior)– de la Seguridad Interior –entendiendo por tal la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (2° parte de la definición de seguridad interior). El modo de intervención en estas cuestiones es distinto para cada uno.

Esto nos lleva a la tercera orientación que debe tomar la reactualización doctrinaria, a saber, eliminar la noción de *género-especie* que tradicionalmente se utilizaba para entender las distintas manifestaciones de la fuerza pública (FFAA.; FFSS.; FFPP.). Dicha noción debe ser suplantada por la noción de *nivel de intervención*, dado que el instrumento “Fuerzas Policiales” es de naturaleza distinta al instrumento “Fuerzas Armadas”. El primero está referido a velar por el cumplimiento de la ley; el segundo a aniquilar la voluntad del enemigo, de allí entonces su diferencia. No en balde el idioma inglés denomina a las “fuerzas policiales” como “*law enforcement agency*”, y no como “*police force*”. La organización, formación y doctrina operativa son de naturaleza distinta a la de las FFAA.

En virtud de esta nueva noción, podrían agruparse los problemas que integran la agenda de seguridad en niveles de complejidad distinta, y en cada uno deben intervenir instrumentos y agencias estatales de distinto tipo.

El *primer nivel* de intervención estaría dado por un Sistema de Seguridad Ciudadana (SSC), que surge como desprendimiento y redefinición del actual sistema de seguridad interior. Este primer nivel debe ser prestado por las *jurisdicciones locales* (provincias y ciudad de Buenos Aires), dado que la problemática a resolver es esencialmente local.

La Doctrina de Seguridad Ciudadana debe no sólo prescribir la intervención estatal *integral*, sino también orientar hacia la producción de seguridad *sustentable* en el tiempo (Del Percio, 2000). Es decir, que acciones e inversiones en el campo de la seguridad permiten sostener en el tiempo los resultados alcanzados. Finalmente, esa seguridad debe concebirse como libertad del *hombre* frente al peligro y la necesidad, es decir, como una faceta del desarrollo humano tal como lo interpretan las Naciones Unidas y SS Juan Pablo II, y fue receptado por nuestra Constitución Nacional. Así, tres *atributos* debería tener la nueva doctrina de seguridad ciudadana: *humana, integral y sustentable*.

Por otro lado, la aparición y creciente importancia de amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad que requiere un alto nivel de complejidad, inversión en recursos institucionales y operatoria a escala nacional e internacional. En torno a esta temática es que debería *especializarse el sistema de seguridad interior*, a cargo del gobierno nacional. Así planteado el nuevo Sistema de Seguridad Interior representaría el *segundo nivel* de intervención.

En este segundo nivel, si bien la *militarización* de la nueva agenda de seguridad no resulta conveniente en función de la naturaleza detallada de las nuevas amenazas, tampoco lo es la *policialización* o la *asistencialización social*, etcétera. En otras palabras, ninguna política que tienda a reducir la respuesta estatal a una sola agencia (intervenciones mono-agencia) es una política efectiva, ni tampoco lo es aquella que excluya *a priori* alguna de ellas (*v.gr.* las FF.AA.). En este nivel, y no en el prime-

Cuadro 5. Niveles de intervención en materia de seguridad y defensa

Niveles inter- vención	Sistema	Componentes	Jurisdicción	Función
I°	Seguridad Ciudadana	FFPP, Servicio Penitenciario, Institutos menores, agencias sociales (promoción, salud, educación, vivienda, etc.).	Provincias y CBA	Protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Orden público.
II°	Seguridad Interior	FFPPySS, Aduana, Migraciones, RENAR, entre otros.	Nacional	Aplicación de leyes federales (narcotráfico, contrabando, lavado de dinero, anti-terrorismo, migraciones, etc.) y preservación instituciones democráticas y valores nacionales. Rol subsidiario en el nivel I.
III°	Defensa Nacional	FFAA (principal) y FFSS (secundario)	Nacional	Protección de los intereses nacionales, ejercicio de la soberanía e instrumento de la política exterior. Rol subsidiario en el nivel II

ro referido a la seguridad ciudadana, es donde debe plantarse la *cooperación* entre el Sistema de Seguridad Interior (redefinido) y el Sistema de Defensa Nacional, en orden a –sin confundir los ámbitos propios de actuación ni distorsionar la organización, doctrina operativa y/o procedimiento– optimizar la gestión de los (pocos) recursos institucionales disponibles.

Finalmente, en el *tercer nivel* de intervención es el referido al tradicional campo de la *defensa nacional*, cuyo tratamiento se deja a un lado en este artículo.

b) Reformas institucionales en la conducción política de la seguridad

Dada la nueva Doctrina de Seguridad y sus niveles de intervención, es menester realizar reformas en el modelo de conducción política del sistema de seguridad.

En primer lugar, la especialización del Gobierno nacional en el nivel II de intervención. Esto significa delegar las *cuestiones de delincuencia común y orden público que actualmente tiene sobre la ciudad de Buenos Aires al Gobierno autónomo de la ciudad*. Esta medida reportaría una enorme ventaja estratégica para el Gobierno Nacional y –por derivación– para la totalidad de la Nación. Sucede que actualmente –al tener esta competencia sobre la CBA– el *90% de la agenda de seguridad del gobierno nacional* y, por tanto, de su atención, está referida a la delincuencia común de que aqueja a los porteños. Secuestros *express*, violencia en el fútbol, “salideras” de bancos, manifestaciones y alteraciones del orden público, ordenamiento del tránsito, etcétera son cuestiones que transforman al responsable en la materia del Gobierno Nacional en un ministro provincial. El mismo Presidente de la Nación recibe los costos políticos que estos temas generan. Además, la magnitud que tiene la seguridad ciudadana y las repercusiones que generan en los medios hace descuidar al gobierno nacional de los problemas estratégicos y de largo plazo que constituyen las “nuevas amenazas”. ¿Cómo

una misma instancia puede diseñar y controlar políticas de prevención para el barrio de Saavedra a la par que debe diseñar y controlar políticas de represión del narcotráfico en la Triple Frontera?

En segundo lugar, las políticas de seguridad interior se orientan a velar por el cumplimiento de la ley. Es por ello que debe ser competencia del Ministerio de Justicia el dictado e implementación de dicha política, antes que del ministro político como hasta ahora. Esto significa pasar del modelo europeo al modelo americano, donde el Secretario del Departamento de Justicia tiene a su cargo las agencias federales (FBI, DEA, US Marshall, etc.) dado que es el encargado de dictar las políticas que aseguren el imperio de la ley, de donde surge la seguridad de los habitantes y no del control de la población.

En tercer lugar, esto implica concentrar las distintas competencias y organismos que directamente se vinculan con la producción de seguridad, de modo de facilitar el diseño e implementación de una política integral en la materia. Como se observó, la actual fragmentación atenta contra este cometido.

Luego del cambio en la doctrina gubernamental en materia de seguridad y de los cambios legales e institucionales que el nuevo enfoque origina, es menester –en cuarto lugar– fortalecer la capacidad del Gobierno Nacional de dictar una política pública de seguridad interior y de las jurisdicciones locales de hacer lo propio con las políticas de seguridad ciudadana. En efecto, por distintas cuestiones, tradicionalmente la Argentina ha carecido –salvo excepciones– de intervenciones en materia de seguridad que constituyan una política pública. Tan solo pueden apreciarse acciones esporádicas tomadas en función de la sensación de inseguridad, mientras que las FFPPySS continuaban desarrollando rutinariamente los servicios y actividades que le competen.

En virtud de lo expuesto, es menester avanzar en un *programa de fortalecimiento institucional* del organismo de conducción

y gestión de políticas de seguridad interior/ciudadana. Aumentando la calidad institucional del ciclo de formación e implementación de políticas públicas, se aumenta la efectividad y eficiencia de la intervención estatal.

c) Reformas institucionales de las FFSSyPP

En función del escenario delineado y de los desafíos que se presentan al sistema de seguridad interior y de seguridad ciudadana, las instituciones fundamentales que los componen deben avanzar en una serie de reformas orientadas también al *fortalecimiento institucional* de ellas. Este enfoque es diametralmente distinto al que tuvieron las pocas experiencias de reforma policial en la Argentina, donde básicamente se pensó la reforma policial en sí misma (controlar a la policía, reducir la corrupción, eliminar los abusos funcionales, etc.), y no como instrumento de una política de seguridad orientada a proteger de manera más efectiva a los ciudadanos. Este enfoque distinto implica avanzar a lo largo de tres ejes:

i) *rediseño institucional*: para permitir organizaciones flexibles, dinámicas, y proactivas, antes que rígidas, burocráticas y reactivas; transformar la cultura organizacional; eliminar la impronta castrense en las FFPP;

ii) reformas en el *marco de incentivos* que opera en cada una de ellas, en orden a promover un eficaz sistema de premios y castigos; mejorar el plan de carrera; incorporar criterios de eficacia en el régimen de ascensos;

iii) optimizar el *funcionamiento operativo* mediante una administración eficiente de los recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.), de modo de incrementar la productividad de los recursos asignados.

d) Reforma institucional en la Justicia

Si la nueva doctrina instala la necesidad de intervenir integralmente, es menester fortalecer institucionalmente todos

los eslabones de la *cadena institucional* dado que esta *vale lo que el eslabón más débil*.

La baja calidad institucional de la Justicia ha hecho que el derecho penal se transforme en un factor simbólico, antes que real. La violación de una norma penal, sólo en el 6 por mil de los casos significa cumplir una pena efectiva. Esto sugiere la necesidad de un plan, pero que se reconozca como parte de una necesaria *política judicial*, hasta ahora ausente en la Argentina (Banco Mundial, 1994). Dicha política judicial debe orientarse al fortalecimiento institucional del Poder Judicial, para lo cual este plan integral se focaliza en una dimensión del problema: la administración de la Justicia, en tanto servicio público (MacLean, 1999), para lograr que la misma asegure el cumplimiento de los siguientes *principios*: i) inmediatez; ii) eficiencia; iii) calidad; y iv) acceso a la gente (Ministerio de Justicia, 1998). En suma, calidad institucional.

De allí se desprende la necesidad de avanzar en una reforma judicial tendiente a aumentar la probabilidad de sentencia y acortar los tiempos procesales, elementos claves en la producción de seguridad. Esto requiere trabajar en los mismos ejes planteados para el punto anterior: rediseño institucional, marco de incentivos y funcionamiento operativo (Gorgal, 2002c), dado que el problema de la Justicia argentina no es tanto la dotación de recursos disponibles como sí su mala utilización.

e) **Reforma institucional del Sistema Carcelario**

Con idénticos considerandos e iguales ejes de reforma, es menester incorporar al sistema carcelario el sistema de seguridad ciudadana/interior e implementar una política de fortalecimiento institucional (Gorgal, 2002c). La situación carcelaria argentina reclama una reforma que le permita dar cuenta de la misión asignada, pero que también sea factible y sustentable dado nuestro contexto económico. Es decir, existe una demanda tan fuerte como su restricción.

Bajo este marco, el *plan de reformas* debe plantearse dos *objetivos principales*: i) mejorar las condiciones de detención; y ii) hacer efectiva la rehabilitación. Al hacer esto, el Sistema Carcelario está permitiendo un *aumento en la probabilidad de condena* (rol dentro del sistema) al tiempo que *incrementa las probabilidades de no reincidencia* (rol específico). Cuando esto ocurre sube la protección de los derechos individuales.

El mismo plan de reforma debe ser integral, componiéndose de tantos capítulos como dimensiones del problema existen. El capítulo más importante es el referido a la *modernización del modo de gestión*, dado que cualquiera sea el modelo de Sistema Carcelario que se elija, el mismo debe ser implementado por instituciones que hoy se encuentran en crisis, lo que puede abortar cualquier intento de reforma.

f) Mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Seguridad Ciudadana

La diferenciación entre el nivel de seguridad ciudadana y el nivel de seguridad interior no implica indiferencia entre dichos niveles ni creación de compartimentos estancos. La interacción entre ambos niveles debe pensarse en orden a incrementar la optimización de los recursos que el gobierno nacional y provincial invierten en seguridad y justicia.

Resulta menester, entonces, el diseño e implementación de un modelo de *gestión cooperativa*, a desarrollar entre el SSC y el SSI. Para ello se requiere avanzar en leyes-convenio donde se establezcan marcos legales que impulsen y regulen las distintas funciones de apoyo que comenzarán a gestionarse de manera cooperativa. Es sumamente llamativo que haya sido mucho más fácil avanzar en mecanismos de gestión cooperativa en temas de seguridad internacional y menos en temas de seguridad interna.

En este sentido, podría avanzarse –por ejemplo– en la creación y organización de *Sistema Nacional de Capacitación Policial*

orientado a ordenar y optimizar los recursos que actualmente se invierten en formación y capacitación de los efectivos; *Sistema Nacional de Compras y Mantenimiento de Equipos y Tecnologías Policiales* de modo de estandarizar el parque de equipamiento y armamento, y así reducir los costos de mantenimiento; *Convenio Interjurisdiccional de Policía Científica*, similar a lo que funciona en EE.UU. con el FBI que se encarga de las pericias complejas de modo de hacer economía de escala con los costos de mantenimiento de laboratorios y peritos, entre otros.

Este tipo de modelo puede verse facilitado en la medida que se sancione una nueva ley de coparticipación de impuestos, toda vez que puede financiarse mediante mecanismos de *capitación* y débitos automáticos de los fondos coparticipables.

g) Mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Defensa Nacional

Finalmente, es menester avanzar en el establecimiento de *mecanismos* claros de *cooperación* y *colaboración* entre los componentes del Sistema de Defensa Nacional y del SSI, fundamentalmente en el terreno de las “nuevas amenazas”.

El *objetivo* de dichos mecanismos debería ser doble. Por un lado, optimizar mediante la gestión cooperativa los recursos invertidos en defensa y seguridad. Por otro lado, asegurar la eficacia del SSI en tiempos o temas donde se requiera la concurrencia de algún componente del sistema de defensa nacional. Dicha cooperación no debe comportar una alteración en la misión de cada institución ni mezclar las instancias políticas de conducción de cada sistema, al tiempo que si requiere desprendernos de antiguos prejuicios y preconceptos que atentan contra la eficacia del Estado argentino en el ejercicio de sus funciones básicas e indelegables.

V. Conclusión

“Quien no tenga cabeza para pensar,
deberá tener hombros para soportar”.

Proverbio inglés

“La tarea del político es facilitar
la subitaneidad del tránsito”.

MIRABEU

Los indicadores en materia de delitos y violencia indican que nuestro país se encuentra en un *estadio de transición* en lo que a estándares de seguridad se refiere. En efecto, a pesar de la sensacionalidad que generan los hechos delictivos *mediatizados*, la Argentina aún no se asemeja a determinados países latinoamericanos (v.gr. Colombia o Brasil), europeo-orientales (v.gr. Rusia) o africanos (v.gr. Argelia), donde el alto grado de violencia e inseguridad configura a la sociedad.

No obstante, tampoco gozamos de la seguridad que teníamos hace algunos años, con estándares similares al de muchos países de Europa occidental. En definitiva, la Argentina se encuentra en un *período bisagra o de transición*, donde de no mediar acción inteligente y acertada del Estado, los procesos que generan esta amenaza creciente a la vida, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos se consolidarán, generando entonces una situación de descontrol todavía no vista a partir del proceso de *latinoamericanización* de la seguridad.

La espiralización del delito y la violencia significa no sólo que más vidas y patrimonios de ciudadanos sean afectados por la ola criminal, sino también que el Estado comienza a abandonar ciertas zonas y grupos sociales desde el momento que no es capaz de hacer cumplir la ley. Incipientemente, la literatura de las ciencias sociales conceptualiza estos fenómenos como “*espacios sin Estado*” y “*zonas de ineffectividad de la ley*”. Cuando estos espacios surgen y se consolidan estamos en presencia de “*Estados fracturados o fallidos*”.

En muchos barrios, zonas, y lugares del Conurbano bonaerense, por ejemplo, el Estado prácticamente no existe. Donde esto ocurre, los grupos sociales que habitan en dichos espacios no tienen la posibilidad de recurrir al Estado cuando sus derechos son vulnerados. Al mismo tiempo, en ciertos sectores funcionales de la sociedad, como el sistema financiero, el Estado no dispone de las capacidades y los recursos para velar por el estricto cumplimiento de la ley, *v.gr.*, contra el lavado del dinero. Así, entonces, zonas, grupos sociales y sectores funcionales del país comienzan incipientemente a funcionar al margen del Estado, esto es, al margen de la ley. Estos fenómenos son una manifestación más de la crisis del Estado en América Latina en general y de la Argentina en particular.

Como se ha analizado, la incapacidad de resolver el problema de seguridad no responde a ausencia de recursos o presupuestos insuficientes. Tiene que ver, más bien, con problemas de baja calidad institucional que se observan en distintas áreas del Estado, pero con la diferencia específica que los efectos en el campo de la seguridad y la justicia se cuentan en vidas humanas.

De ello se desprende que las políticas orientadas a enderezar la situación y mejorar el nivel de protección de la población pueden y deben plantearse legítimamente en el corto plazo, más allá de la crisis por la que se atraviesa. Es más, resultados positivos en el campo de la justicia y la seguridad ayudan a resolver en parte la crisis estatal dado que esta se retroalimenta –positiva y/o negativamente– de la crisis de seguridad.

Para comenzar a obtener resultados positivos en la materia, es menester abandonar los viejos enfoques en materia de seguridad, y –al calor de los nuevos paradigmas y doctrinas de seguridad– actualizar el modelo de intervención estatal de modo de tornarlo efectivo y eficiente.

El estadio de transición permite que la intervención reparadora del Estado pueda generar un estándar de seguridad acep-

table para la población, haciendo que la actual ola de inseguridad y violencia sea coyuntural y no arraigue en la sociedad. Caso contrario, debemos comenzar a acostumbrarnos a imágenes como las de Río de Janeiro, Caracas o Medellín.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel A. Porrúa Editor.
- AGUIRRE, Carlos y SALVATORE, Ricardo (1996), *The birth of the penitentiary in Latin America*, Austin, University of Texas Press.
- ANDREONI, J. (1991), "Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: should the penalty fit the crime?", *RAND, Journal of Economics*, autumn, vol. 22, N° 3.
- ARCHAMBEAULT, William & DEIS, Donald (1996), *Cost effectiveness comparisons of private versus public prison in Louisiana: a comprehensive analysis of Allen, Avoyelles, and Winn Correctional Centers*, Louisiana, Louisiana State University.
- ARCHER, D. and GARTNER, R. (1984), *Violence and crime in cross-national perspectives*, New Haven, Yale University Press.
- ARSLANIAN, León y BINDER, Alberto (1997), *Plan de Reorganización General del Sistema de Seguridad e Investigación de los Delitos en la Provincia de Buenos Aires*, Mimeo.
- AYALA ESPINO, José (1999), *Instituciones y economía*, México, FCE.
- BACCHIANI, Marina (1997), *Un análisis empírico del crimen y castigo: la experiencia argentina*, Trabajo de Licenciatura, Victoria, Universidad de San Andrés.
- BAIZÁN, Mario (1998), "El nuevo terrorismo", *Revista Archivos del Presente*, año 4, N° 13, julio-septiembre 1998, Buenos Aires.

- (1999), “Una mirada argentina para Colombia”, *Revista Archivos del Presente*, año 5, N° 17, julio-septiembre 1999, Buenos Aires.
- (2000), “Un sistema fuera de la ley”, *Revista Archivos del Presente*, año 5, N° 19, enero-marzo 2000, Buenos Aires.
- BALBO, Mariela y POSADAS, Josefina (1998), *Una primera aproximación al estudio del crimen en la Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política.
- Banco Mundial (1994), *La Justicia en Argentina*, Informe, Washington.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BARAJAS, Eduardo (1996), *Community Justice: striving for safe, secure and just communities*, Washington, National Institute of Justice, US Department of Justice.
- BATES, Eric (1998), “Private Prison”, *The Nation*, New York, January 5th.
- BECKER, Gary (1968), “Crime and Punishment: an economic approach”, *Journal of Political Economy*, vol. 76, number 2.
- (1993), “Nobel Lecture: the economic way of looking at behavior”, *Journal of Political Economy*, vol. 101, number 3.
- BECKER, Gary y STIGLER, George (1974), “Law enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies*, vol. 3, number 1, January.
- BENNET, Richard (1991), “Development and crime. A cross-national, time series analysis of competing models”, *The Sociological Quarterly*, vol. 32, N° 3.
- BRAITHWAITE, J. (1992), *Inequality, crime and public policy*, London, Routledge & Keagan Paul.
- BURZACO, E.; ETCHEVERRIGARAY, C.; GORGAL, D. y VIDAL, M. E. (2001), *Rehenes de la Violencia*, Buenos Aires, Atlántida.
- (1998), *What are the determinants of violent crime in Latin America?*, Washington DC, Georgetown Public Policy Institute.

- BUSCAGLIA, E. y DAKOLIAS, M. (1995), *Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia*, Washington DC, Georgetown University, Working Paper Series N° 2367.
- BUSUEROUX, Bonnie (1996), *Community criminal Justice: building on the lessons that community policing teaches*, en BARAJAS, E., (1996).
- CÁCERES, Carlos (ed.) (1994), *Modernización del Sistema Carcelario. Colaboración del Sector Privado*, Fundación Libertad y Desarrollo-Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, Antártica.
- CAREY, Mark (1997), *Taking down the walls: measures to integrate the objectives of the justice system with community*, Dakota, Community Corrections Report.
- CARROLL, L. & JACKSON, I. (1981), *Inequality, opportunity and crime rates in Central Cities*, Paper presented in the American Sociological Association.
- CATELLS, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- CAVIGLIA, Franco y KRECKLER, Teodoro (2000), *Justicia para todos. Políticas de consenso para la recuperación de la Justicia argentina*, Buenos Aires, Ariel – Fundación Novum Millenium.
- CERDEIRA, F. (1996), “Growing security problems”, *Journal of Latin American Studies*, New York, Cambridge University Press.
- CERRO, Ana y MELONI, Osvaldo (1999), *Análisis de las políticas de prevención y represión del delito en la Argentina*, Córdoba, Ediciones EUDECOR.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001), *Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y Caribe*, Santiago de Chile.
- COYLE, Andrew (2001), *The myth of prison work*, London, International Centre for Prison Studies.

- DALEY, Richard M. y RODRÍGUEZ, Matt L. (1993), *Together We Can. A Strategic Plan for Reinventing The Chicago Police Department*, Chicago, Chicago Police Department.
- DEL PERCIO, Enrique (2000), “Seguridad sustentable y estructura de dominación”, *Colección. Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA*, año VI, Número 10, Buenos Aires.
- DELMAS, Philippe (1996), *El brillante porvenir de la guerra*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- DEUTSCH, J.; SPIEGEL, U. and TEMPLEMAN, J. (1992), *Crime and income inequality: an economic approach*, Atlantic Economic Journal.
- DIAMMERT, Lucía (2001), “Violencia criminal y seguridad pública en Argentina: análisis desde la perspectiva económica del crimen”, en *Política y Gestión*, vol. 2, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- DINSDALE, Jennifer (2001), *Restorative Justice in HM Prison Holme House: a research paper*, London, International Centre for Prison Studies.
- Dirección Nacional de Política Criminal (1996), *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal. Parte I, II y III*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Dirección Nacional de Política Criminal (1997), *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal. Parte I, II y III*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2001a), *Estudio de Victimización. Ciudad de Buenos Aires 2000*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2001b), *Hacia un Diagnóstico sobre la Seguridad Urbana en la CBA*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- DITELLA, Rafael y SCHARGRODSKY, Ernesto (2002), *Using a terrorist attack to estimate the effect of police on crime*, Universidad Torcuato Di Tella, Mimeo.

- DIULIO, J. (1996), *Help wanted: economist, crime and public policy*, Journal of Economic Perspective.
- DOERNER, William G. y DANTZKER, M. L. (2000), *Contemporary Police Organization and Management. Issues and Trends*, United States, Butterworth Hainemann Publisher.
- DOOLEY, Michael (1996), *Restorative Justice in Vermont: a work in progress*, en BARAJAS, E., (1996).
- DURKHEIM, E. (1994), *La división del trabajo y la solidaridad social*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- EBERTS, P. and SCHWIRAN, K. (1996), "Metropolitan crime rates and relative deprivation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10.
- EHRlich, Isaac (1973), "Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation", *Journal of Political Economy*, vol. 81.
- (1996), "Crime, punishment and the market of offenses", *Journal of Economic Perspectives*, 43-67.
- EVANS, Gareth (1996), "Cooperative security and intrastate conflict", *Foreign Policy*, N° 96, Fall, págs. 3-20.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D. y LOAYZA, N. (1998), *Determinants of Crime in Latin America and the World. An Empirical Assessment*, The World Bank, Washington DC, Latin America and Caribbean Studies.
- (1998), *What Causes Crime and Violence*, World Bank Paper, Washington DC, Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean.
- Fiel (1996), *La Reforma de la Administración de Justicia. El Poder Judicial Argentino*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- FINN, Peter (2001), *Citizen Review of Police. Approaches & Implementation*, Washington DC, National Institute of Justice, Office of Justice Programs.
- FLEISHER, B. (1966), *The effect of Income in delinquency*, American Economic Review.

- FOLCH, FRANCISCO y VALDIVIESO A., CARLOS (1996), *Sector Privado y Sistema Carcelario: una mejor rehabilitación*, Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- FONTANA, ANDRÉS (1995), "América como espacio de paz y seguridad en el nuevo contexto global", *Revista Archivos del Presente*, vol. I, N° 3, Buenos Aires.
- (1996), *Seguridad cooperativa. Tendencias globales y el continente americano*, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- (1997), *Complejidad e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional*, Documento de Trabajo N° 24, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- FOUCAULT, MICHAEL (2002), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, 1ª ed. argentina, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- FRIEDMAN, DAVID & SJOSTROM, DAVID (1993), *Hanged for a sheep- The economic of marginal deterrence*, *Journal of Legal Studies*, vol. 22, n° 2, june.
- FUCITO, FELIPE (2002), *¿Podrá cambiar la Justicia en la Argentina?*, Buenos Aires, FCE.
- GARAVANO, GERMÁN (1998), *Eficiencia y Justicia ¿Cuándo la Justicia es eficiente?*, Córdoba, Univ. Siglo XXI.
- (1997), *La justicia argentina: crisis y soluciones*, Madrid, IUDEC-UC3M-FORES.
- GARAVANO, G.Y OTAMENDI, CLAUDIO (2000), "El rol disuasivo de la Justicia", *Colección*, Buenos Aires, *Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA*, N° 10.
- GORGAL, DIEGO (2002a), *Delito y Violencia en el AMBA: una propuesta de política*, Documento de Trabajo N° 9, Serie Seguridad y Políticas Públicas, Buenos Aires, Fundación Grupo Sophia.
- (2002b), *Modelos eficientes de seguridad urbana*, Informes Especiales de Políticas Públicas N° 4, Buenos Aires, Fundación Atlas.
- (2002c), *Reforma al sistema penal y carcelario*, Informes

- Especiales de Políticas Públicas N° 9, Buenos Aires, Fundación Atlas.
- (2002d), *Escenario de seguridad y desafíos institucionales: hacia una agenda de reformas integrales*, Ponencia presentada en el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires.
- GUISARRI, Adrián (1998), “Presupuestos, costos y eficiencia de la justicia argentina”, en *Justicia y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino – FORES.
- HELMAN, Darío (1999), *Políticas eficientes para el control de la delincuencia y el efecto experiencia*, Trabajo de Licenciatura, Victoria, Universidad de San Andrés.
- HIRSHI, T. & GOTTFREDSON, M. (1990), *A general theory of crime*, California, Stanford University Press.
- Instituto Provincial de la vivienda (2002), *Villas y Asentamientos Precarios en el Conurbano*, IPV, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.
- International Centre for the Prevention of Crime– ICPC (2000), *Investing Wisely in Crime Prevention. International Experiences*, Crime Prevention Series N°1, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- International Centre for the Prevention of Crime– ICPC (2001), *The Role of Local Government in Community Safety*, Crime Prevention Series N°2, Washington, U.S. Department Justice.
- KELLING, G. (1995), “How to run a Police Department”, *City Journal*, autumn 1995, vol. 5, N°4, NY.
- KELLING, George L. y COLES, Catherine M. (1997), *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, USA, Simon & Schuster.
- KLEIN, Andrew (1996), *Community Probation: acknowledging probation’s multiple clients*, en BARAJAS, E., (1996).
- KROHN, M. (1989), *Theoretical integration in the study of deviance and crime*, Albany, State University of New York Press.

- LAFLEUR, Alejandro; JABBAZ, Marcela; ISUANI, Fernando (2001), *La cárcel: un sistema de corrupción estructurado en torno a la carencialidad*, Ponencia presentada en el XX Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- LAURA, Ignacio (1994), *La privatización de cárceles como solución a la crisis carcelaria argentina*, Trabajo de Licenciatura, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- LOGAN, Charles (1990), *Private Prison: Cons and Pros*, New York, Oxford University.
- MAC DONALD, Heather (2000), "America's Best Urban Police Force", *City Journal*, summer 2000, vol. 10, No. 3, New York.
- MAC LEAN, Roberto (1999), *The culture of service in the Administration of Justice*, Working Paper, Thinker Foundation, New York.
- MACKENZIE, Doris L. (2000), *Sentencing and Corrections in the 21st Century: setting the stage for the future*, Report Submitted to The National Institute of Justice, Department of Criminology and Criminal Justice, Washington DC, University of Maryland.
- MATHEWS, Roger y YOUNG, Jock; Ed. (1992), *Rethinking Criminology: the realist debate*, London, Sage.
- MCDONALD, Douglas; FOURNIER, Elizabeth; RUSSELL-EINHOURN, Malcolm (1998), *Private Prison in the United States. An Assessment of Current Practice*, Massachusetts, Abt Associates Inc.
- MESSNER, Steven (1982), "Societal development, social equality and homicide: a cross-national test of a durkhemian model", *Social Forces*, vol. 61, N° 1.
- Ministerio de Justicia (1998), *Plan Nacional de reforma Judicial*, Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia (2001), *Argentina. El Sistema Judicial 2001/2002*, Buenos Aires, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos.

- MOLINARIA, Andrea y KESSLER, Marina (1997), *Una aproximación microeconómica al crimen en la Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política.
- MONDINO, Guillermo y NAVARRO, Lucas (1997), *La fuerza esté contigo (reforma policial)*, Ieral, Documento de Trabajo.
- MONTENEGRO, Germán (2001), *Nuevas amenazas. Aproximación desde una perspectiva internacional*, Ponencia del Seminario Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- MORRIS, Norval (1998), *El futuro de las prisiones*, 5° ed., Madrid, Siglo XXI.
- MOYLE, Paul (s/f), *Will the private prison improve the prison system through competition, market testing or cross-fertilisation?*, University of Western Australia, Mimeo.
- National Crime Prevention Council– NCPC (1986), *Preventing Crime in Urban Communities. Handbook and Program Profiles*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- National Crime Prevention Council (1997), *350 Tested Strategies to Prevent Crime: a Resource for Municipal Agencies and Community Groups*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- National Institute of Justice – NIJ (1998), *What Can the Federal Government Do To Decrease Crime and Revitalize Communities?*, Washington DC, U.S. Department of Justice.
- National Institute of Justice – NIJ (1999), *Measuring What Matters. Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*; Washington DC, U.S. Department Justice.
- NESSI, Martín (2000), *Regímenes Penitenciarios Provinciales*, Jurisprudencia Argentina, t. I, págs. 627/642.
- O'DONNELL, Guillermo (2002). “La poliarquía y la (in)efectividad de la ley en América latina”, en MÉNDEZ; O'DONNELL y PINHEIRO (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*, Buenos Aires, Paidós.
- O'DONNELL, Guillermo (1997), “Acerca del Estado, la democra-

- tización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- PARKER, John (2000), *Safer spaces & places: reducing crime by urban design*, Council of Europe International Conference on the relationship between the physical urban environmental and crime patterns, Szczecin.
- PASTOR PRIETO, Santos (1989), *Sistema Jurídico y Economía*, Madrid, Tecnos.
- PASTOR PRIETO, Santos (1993), *¡Ah de la Justicia! Política Judicial y Economía*, Madrid, Civitas.
- PELACCHI, Adrián (2000), *Tratado de Seguridad Pública*, Buenos Aires, Editorial Policial.
- PHILIPSON, T. & POSNER, R. (1996), “The economic epidemiology of crime”, *Journal of Law and Economic*, vol. 39, october.
- PLANT, Roger (2002), *El imperio de la ley y los desfavorecidos en América latina: una perspectiva rural*, en MÉNDEZ; O'DONNELL y PINHEIRO (comp.) (2002).
- POSNER, Richard (1992), *Economic Analysis of Law*, 4th ed., Boston-Toronto-London, Little, Brown & Co.
- Procurador Penitenciario (2001), *Informe Anual 2000-2001*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- RATINOFF, L. (1996), *Toward an integrated approach to development: ethics, violence and citizen safety*, Washington DC, Inter American Development Bank.
- REILLY, B. and WITT, R. (1996), *Crime deterrence and unemployment in England and Wales: an empirical analysis*, Oxford, Bulletin of Economic Research.
- RODRÍGUEZ, Adolfo y ZAPPIETRO, Eugenio (1999), *Historia de la Policía Federal Argentina. Génesis y desarrollo desde 1580 hasta la actualidad*, Buenos Aires, Editorial Policial.
- ROJAS, Ricardo (2000), *Las contradicciones del Derecho Penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc.

- RYAN, Joseph (1987), *Correction education: a state of the art analysis*, National Institute of Justice, Washington, US Department of Justice.
- SELLERS, Martin (1993), *The History and Politics of Private. A Comparative Analysis*, New York, Associated University Press.
- Servicio Penitenciario Federal (1999), *Memoria*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación.
- SHERMAN, Lawrence W. y otros (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Maryland, University of Maryland.
- SHERWOOD, Robert; DE SOUZA, Celso; SHEPHERD, Geoffrey (1994), *Judicial Systems and Economic Performance*, Boston-Toronto-London, Little, Brown & Co..
- SIDICARO, Ricardo (2001), *La crisis del Estado argentino*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- STEVENS, Dennis (2001), *Case Studies in Community Policing*, New Jersey, PrenticeHall.
- STIGLER, G. (1970), *The optimum enforcement of laws*, Journal of Political Economy, vol. 78.
- Subcommittee on Crime (1996), *Private and Public Prison: studies comparing operational costs and/or quality of service*, House of Representatives, Letter Report, GAO/GGD-96-158, Washington.
- Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios (2001), *Plan de Gestión 2001*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- SWANSON, Charles; TERRITO, Leonard y TAYLOR, Roberto (2001), *Police Administration. Structures, Proceses and Behaviour*, New Jersey, Prentice Hall, 5th ed..
- The Florida Legislature (1997), *Comparing cost of public and private prison*, Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, Florida.
- THIGPEN, Morris (1996), *Privatization and Contracting in corrections: results of an NIC Survey*, Special Issues in

- Corrections, National Institute of Corrections, US Department of Justice, Colorado.
- (1997), *Prision medical care: special needs populations and cost control*, Special Issues in Corrections, National Institute of Corrections, US Department of Justice, Colorado.
- THIGPEN, Morris (2002). *Services for families of Prison Inmates*, Special Issues in Corrections, National Institute of Corrections, US Department of Justice, Colorado.
- TIBILETTI, Luis (2000), *La defensa de la subregión: nuevos desafíos, nuevas propuestas*, Primer Simposio sobre Seguridad y Defensa del Club CHDS, Buenos Aires, Argentina.
- TOKATLIAN, Juan (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- TRAVIS, Jeremy (2000), *Public Health, Public Safety and Prisoner Reentry: Challenges for the Future*, Second Annual Conference on Criminal Justice and Substance Abuse in New York State, The Urban Institute, Washington DC.
- VERDEJA, Horacio (2002), *Impactos de las nuevas amenazas en los países de la región y la crisis argentina*, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2002, Brasilia.
- WALMSLEY, Roy (2001), *An overview of world imprisonment: global prison populations, trends and solutions*, A paper presented at the United Nations Program Network Institutes Technical Assistance Workshop, Vienna, Austria.
- WEBBER, Alan (1991), *Crime and Management: An Interview with New York City Police Commssioner Lee P. Brown*, Boston, Harvard Business Review N° 91303.
- WILSON, James (1983), *Thinking about crime*, New York, Vintage Books.
- (1994), “Los valores familiares y el papel de la mujer”, *Rev. Facetas*, Washington DC.
- (1996), *On character*, Washington DC, The AEI Press.

Noticias Institucionales

DISCURSO DE LA LIC. VERÓNICA DOMÍNGUEZ
POUSADA EN LA COLACIÓN DE GRADOS DE LOS
EGRESADOS DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS,
OCTUBRE 2002

Directivos, profesores, compañeros, familiares, señoras y señores presentes:

Los discursos de colación suelen hacer referencia a las vivencias en el transcurso de la carrera, a las oportunidades que se abren para los egresados y a los desafíos que les esperan a éstos a lo largo de su vida profesional; como seguramente se imaginarán, este discurso no va a ser la excepción. Sin embargo, desearía darle un carácter especial a estas reflexiones habituales, y esto por dos razones. La primera, porque quienes aquí estamos recibiendo nuestros títulos somos licenciados en ciencias políticas y no profesionales de cualquier otra disciplina. La segunda, porque nuestro país está atravesando una terrible crisis político institucional, acompañada de cuestionamientos y problemas en las demás áreas de la vida social. Entonces, no vamos a referirnos a cualesquiera vivencias, oportunidades y desafíos, sino a cuestiones concretas, del aquí y ahora, porque creo firmemente que quienes egresamos hoy tenemos una responsabilidad, para con nuestros conciudadanos, con quienes nos formaron, con nuestros colegas e, incluso, con nuestra misma conciencia.

Durante aproximadamente cinco años, hemos recibido en esta casa conocimientos diversos, hemos investigado, escrito

trabajos, aprobado exámenes, participado en actividades académicas y políticas. Todo ello es invaluable, pero no es precisamente lo que deseo rescatar. Todos los directivos, profesores y demás integrantes de la Escuela de Ciencias Políticas tienen en claro que los conocimientos jurídicos, económicos, históricos, sociológicos no hacen al politólogo; es por ello que lo fundamental que nos han transmitido es una formación, un carácter. Cada casa de estudios tiene su impronta particular, y en el caso de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina se trata, como diría el profesor Santiago, del criterio, la visión: llegar más allá en amplitud y profundidad, buscar las causas ocultas, preguntarse por las relaciones subyacentes, indagar más allá de la superficie, integrar los aportes de diversos saberes, comprender a los demás y ser capaz de articular consensos, reflexionar para actuar. En la coyuntura actual de nuestro país, personas con capacidad de ir de lo general a lo particular, atendiendo a los condicionamientos de las circunstancias, valorando tanto fines como medios, incluyendo a todas las posiciones sin por ello perder la guía, y manteniendo siempre una conducta ética clara, son capaces de realizar grandes aportes para la construcción de un nuevo orden.

Con relación a las oportunidades que se abren frente a nosotros, no quiero pecar de ingenua: la política es, hoy por hoy, una actividad denostada. Los paradigmas basados en el rechazo al Estado y al gobierno, así como la crisis económica que afecta a todos los sectores de nuestro país, dificultan nuestras posibilidades de inserción profesional. No obstante, veo dos puertas que comienzan a entreabrirse. Para aquellos con vocación por lo público, la oportunidad radica en el inminente recambio generacional de cuadros partidarios, técnicos y de dirigentes en todos los niveles. La respuesta a este reclamo social generalizado puede demorarse o darse gradualmente, pero terminará por concretarse. Para los demás, la oportunidad radica en la demanda de orientación y sentido que se manifiesta

en todas las áreas. El mundo se complejiza, las instituciones y relaciones están mutando y son cuestionadas, carecemos aún de un paradigma que nos permita comprender los nuevos problemas, ni que decir de intentar hallarles solución. No estamos más en una época en que baste con la “administración”, los procedimientos y las técnicas: hacer lo mismo que antes ya no da buenos resultados. Estamos en un momento de refundación, innovación, descubrimiento de nuevos sentidos, y es aquí donde la política cobra protagonismo en sus aspectos proyectivo, ordenador, integrador y participativo.

Finalmente nos encontramos con los desafíos, de los que ya un poco hablamos al referirnos a las oportunidades. Realmente sería ilusorio afirmar que nuestro desafío es solucionar la crisis, desde ya que esto nos sobrepasa. Sin embargo, existen otros desafíos menores que hacen al anterior y sí están a nuestro alcance, es más, es nuestra obligación comprometernos con ellos. El primero, a mi entender, es limpiar el nombre de la política, revalorizarla en sí, para quienes la practicamos y para el resto de la sociedad. ¿Cómo hacerlo? Es claro que cada uno debe buscar su manera, y creo que predicar con el ejemplo es un buen comienzo. Demostrar que puede haber una política distinta que no esté reñida con la honestidad y la eficiencia es uno de nuestros desafíos primordiales. El segundo, creo que pasa por volver a vincular a la política con la sociedad, lo público con lo privado, a los representantes con los representados. La política no es algo lejano y extraño de lo que se ocupan otros, no es un saber místico, no es una actividad para iniciados. Identificar y promover todos aquellos ámbitos políticos abiertos a la participación, ya sea de la política con mayúscula o de las políticas con minúscula, es otro de nuestros desafíos en vistas a la consolidación y el desarrollo del sistema democrático y de la calidad de vida de los argentinos. El tercero, y seguramente el más difícil, es ser capaces de recrear sentidos: el sentido de nuestra actividad, el sentido de ser ciudadano, el sentido de la identidad de

nuestro país, el sentido de un proyecto de Argentina inserta en el mundo. Este último desafío exige una inmensa capacidad creativa, ya que se trata de realizar un cambio revolucionario de nuestras formas de percibir, pensar y actuar, podemos decir que se trata de realizar una conversión. Y que quede claro, cuando hablo de creatividad no me refiero a lo nuevo por la novedad en sí, a empezar de cero. Creo que para ser creativos y, al mismo tiempo, capaces de incidir en la realidad con nuestras acciones, debemos indudablemente volver a las fuentes. Y creo que la Universidad Católica Argentina nos ha equipado admirablemente para enfrentar este último desafío.

Sin más, quiero agradecer a todos los que nos acompañaron durante estos años y a quienes se encuentran hoy con nosotros aquí y terminar deseándonos a todos mucha suerte.

DISCURSO DEL PROF. LIC. HUGO DALBOSCO EN LA
COLACIÓN DE GRADOS DE LOS EGRESADOS DE LA
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS, OCTUBRE 2002

Queridos alumnos:

1.- Probablemente hoy reciban este trato por última vez, no porque dejen de ser merecedores de nuestro afecto, sino porque ya no serán más alumnos. Al menos en la forma en que lo fueron desde que ingresaron, años atrás, en primer año y en la que progresaron hasta alcanzar la meta que hoy formaliza este acto. Han adquirido conocimientos variados junto con ciertos hábitos y han podido probarlo; saben, entonces, que las cosas buenas son difíciles y que el saber es un bien arduo que impone ciertos sacrificios. Por ello, haber alcanzado la meta significa, también, en cierto sentido, que se superaron a sí mismos.

Pero, si bien el trabajo universitario consiste en sumar conocimientos y formar hábitos, en relacionar, exponer y probar la aptitud adquirida y en muchas otras cosas, sería erróneo encerrar en ellas la idea de universidad. La universidad, insistía Monseñor Derisi, el fundador de la UCA recientemente fallecido, debe servir a la constitución de un humanismo auténtico. Para él –y para todos los que de alguna manera fuimos influidos por su pensamiento y su obra– la universidad es una institución de la cultura que a través del cultivo y la integración de distintos saberes debe permitirle al hombre desarrollarse en orden a su perfección humana.

Es en la universidad, pues, donde les ha tocado hacerse las grandes preguntas, aquellas que aunque no son ajenas a los planes de estudios sólo están implícitas en la tarea docente, esos interrogantes que los profesores no pudimos ni debimos responder por Uds. pero que tuvimos la obligación profesional y la inclinación vocacional de suscitar. Sería un fracaso de nuestra parte que no hubiéramos sido lo suficientemente sugerentes.

tes como para inducirlos a plantearse esas cuestiones. Es cierto también que no hay respuestas acabadas –la más completa y abarcativa de todas ellas es de naturaleza teológica y, por ello, inagotable–. Sólo se trató de abrir un camino. La misión de la universidad –la investigación y docencia de la verdad– únicamente puede ser realizada en libertad. En el caso de ustedes, la tarea empezó cuando ingresaron pero jamás terminará. Por eso, aunque ya no los llamemos alumnos, seguirán siendo universitarios toda su vida, cualesquiera sean las vicisitudes por las que atraviesen.

2.- Pero desde hoy tienen otro camino abierto, íntimamente vinculado con su vocación profesional. Egresan de la universidad en un país periférico, ubicado en el último confín de la tierra y que, por momentos, pareciera también perdido en las entretelas de la historia.

Mientras pensaba estas palabras reparé en que la mayoría de ustedes, a diferencia de las generaciones anteriores, especialmente las de sus padres y profesores, ha vivido prácticamente toda su vida dentro de cierta relativa normalidad institucional, obviamente, no en el sentido de la ausencia de conflictos, sino en relación con la superación de ellos mediante los cauces constitucionales previstos para el juego político. Por otra parte, sus hábitos de análisis, sus enfoques, expectativas y valores están atravesados por criterios que dimanen de una cultura planetaria, la cual, aunque reconoce apenas localismos y peculiaridades tiende sobre todo a uniformar criterios y conductas. Sin embargo, estas dos características, tan distantes de la inestabilidad y el aislamiento que jalonaron la experiencia histórica de sus mayores, no parecen haber sido suficientes para resolver el enigma argentino. Probablemente debamos orientar la reflexión hacia regiones más profundas, detenernos en aquellas cuestiones previas cuya omisión hace fracasar los sistemas, hurgar en los entresijos de nuestra identidad y ponderar la capilaridad de los valores que reconocemos en nuestra cultura.

Mientras tanto, unos y otros nos encontramos frente a circunstancias que escapan a nuestra voluntad pero que nos obligan. Ese juego de acontecimientos, de personas y escenarios es, ni más ni menos, nuestro país. Tal cual está, visto desde las más variadas perspectivas, en su riqueza elemental y en la dura orfandad de proyectos sugestivos. Se trata del país que es, pero también del país que no queremos que sea, del que pretendemos cambiar, si es que entendimos cabalmente la diferencia entre ser realistas y declararnos vencidos.

Ortega nos advierte desde *España Invertebrada*: “*Sólo debe ser lo que puede ser y sólo puede ser lo que se mueve dentro de las condiciones de lo que es*”. El despliegue de esta idea es todo un plan de trabajo: conocer lo que es, proyectar lo que puede ser y hacer lo que se debe. Esas deberían ser las tres salidas laborales de un Licenciado en Ciencias Políticas. Dicho sin ironía, no debería haber margen para graduados desocupados. Es preciso, entonces, cuidarse de caer en el engaño de las visiones sesgadas y las prédicas decadentistas, sin dejar, por eso de comprender la seriedad y gravedad del momento que vivimos.

Este otro aspecto de su misión como universitarios debiera interpelarlos especialmente, porque ustedes han elegido el estudio de una disciplina –la política– cuya finalidad es hacer la vida buena a partir de la verdad. Si existe un conjunto de novales graduados argentinos a quienes no les está permitido desentenderse de la realidad circunstante, éstos, son ustedes. Cualquiera sea su desarrollo profesional, la política activa, el asesoramiento, el periodismo, la docencia, la investigación, la diplomacia o la vida empresaria, ya están involucrados. Son responsables. Asuman, entonces, la Argentina como una tarea imperiosa, como un deber y como una aventura.

3.- Queridos graduados, en pocos instantes, siguiendo una de las más antiguas tradiciones universitarias, van a realizar un juramento. Tomarán un compromiso ético que entrañará desempeñar bien su profesión, evitar dañar a los otros y servir leal-

mente a su país. En las llamadas “profesiones de riesgo” es sumamente sencillo imaginar las situaciones de negligencia o mala praxis. En disciplinas como la nuestra, en cambio, al igual que en las humanidades y las ciencias sociales, las “cuestiones sensibles” resultan, aparentemente, más difusas. Pero sólo aparentemente. Tomemos por caso dos temas clave de la reflexión política: la verdad y el poder. Ambos, a pesar de su trascendencia –o, incluso, por ella– atraviesan la vida cotidiana. Por lo tanto, formarán parte de su vida profesional. Una, la verdad, está más allá del campo político, pero lo circunscribe; el otro, el poder, es el principal instrumento y, a la vez, el objetivo a conquistar y el motivo de la lucha política.

Hannah Arendt trabajó en un bello ensayo el tema clásico de la verdad y la política. En esta relación no se trata de la verdad de la razón sino de la verdad de los acontecimientos, de los hechos, la verdad factual, de lo que ya ha sucedido y, por lo tanto, condiciona el futuro, que es el terreno propio de la política. Este tipo de verdad requiere del hábito cognoscitivo de ver e inquirir con la inteligencia aquello que es, tal como es. Arendt señala agudamente el carácter revolucionario de la mentira. El mentiroso y el revolucionario, en el sentido ideológico, coinciden en un punto central: ambos quieren que lo que es, la realidad, no sea y, por ello, emplean formas distintas de violencia, la negación, por un lado, la destrucción por otro. Como se ha dicho, la primera víctima de las revoluciones y de las ideologías es la verdad. Pero, a pesar de todo, la verdad de hecho permanece como algo exterior y trascendente a la política; podrá ser destruida e ignorada, pero no puede ser reemplazada. El reconocimiento de la verdad factual, entonces, como actitud de realismo sano y comprometido, es un límite ético más poderoso que los controles externos, pero también un formidable factor de cambio. *“Cuando todos mienten acerca de todo lo importante, –dice la autora alemana– el hombre veraz, lo sepa o no lo sepa, ha empujado a actuar; también él se compromete en los asuntos políticos*

porque, en el caso poco probable de que sobreviva, habrá dado un paso hacia la tarea de cambiar el mundo”.

Como es obvio, el reconocimiento de la verdad puede resultar disfuncional frente a la necesidad política, circunstancial o sistemática, y convertirse en un obstáculo. La verdad factual puede ser arrasada por su más terrible adversario, el poder. El poder adquiere así un carácter ambivalente que, en virtud de la disponibilidad tecnológica, nuestra época conoce y experimenta sobradamente. Así como es necesario para construir la convivencia, la experiencia nos muestra que es posible acumular poder para corromper, extorsionar, destruir y engañar. El poder adquiere, además, asistido por la técnica, un carácter objetivo que proyectado hacia el Estado puede hacer que éste deje de ser autoridad para transformarse en un “sistema de funciones dominantes” en el cual lo humano sucumba ante lo estructural. Se produce así de la aparición de un hombre no humano, según la expresión de Romano Guardini. Sin embargo, el poder es un atributo propio del hombre, le pertenece a condición que lo controle. Ahora bien, los controles exteriores son útiles pero limitados; suelen rendirse a medida que la decisión de arrasar con la verdad se corona con el éxito. El único control eficaz nace de una interioridad intensa, identificada con unos valores superiores, trascendentes al poder.

¿Se dan cuenta de la seriedad del compromiso que van a asumir con ese juramento? La verdad y el poder se encuentran entrelazados en todas las situaciones de la vida: desde los datos de una declaración jurada o el contenido de una campaña de imagen hasta la firma de una decisión por la cual la fortuna, el honor y hasta la vida de las personas pueden quedar comprometidas. Si tratan de manipular la realidad, si prefieren el camino directo del abuso del poder en busca del éxito, las principales víctimas de la mala praxis serán ustedes mismos y, detrás de ustedes, algo de lo humano quedará vacante.

4.- Quisiera sintetizar los tres puntos anteriores en un único mensaje. Son universitarios, forman parte de un proyecto del espíritu cuyo resultado debe ser la perfección humana procurada por su propio crecimiento interior; tienen, por lo tanto, un compromiso que deriva de ello y se acrecienta por el carácter de la disciplina que han estudiado y profesan. Ese compromiso encarna en la realidad concreta de su país y de su tiempo; deben enfrentarlo con las armas que más reclama el momento histórico: la pasión por la verdad y el compromiso por el bien común.

Hoy concluyen varios años de estudio en un ámbito que se les ha vuelto familiar. La Escuela de Ciencias Políticas, de cuyo desarrollo soy testigo y beneficiario, ha tratado en sus treinta años de vida, de mantener con humildad y firmeza el planteo original de sus fundadores sin dejar de abrirse, con espíritu universitario, a los aportes creativos provenientes del medio académico nacional y extranjero. La Escuela afronta ahora una nueva exigencia de su historia y, a la manera del prototipo evangélico, quiere extraer de sus reservas lo nuevo y lo viejo, integrarlo y proponerlo, con amplitud y generosidad, a la comunidad universitaria para servicio de la sociedad argentina.

Queridos graduados: la Escuela de Ciencias Políticas ha sido su casa; de ahora en más, la llevan consigo. En ella y por ella han logrado ser universitarios y nunca dejarán de serlo si es que hemos sabido construir juntos un criterio útil, como suele decir el Dr. Santiago, *non scholam, sed vitam*, no para la escuela sino para la vida.

Muchas gracias.

Noticias Bibliográficas

El caleidoscopio de la izquierda
La izquierda. Usos, abusos,
confusiones y precisiones,
de Héctor Ghiretti,
Buenos Aires, Ariel, 2002, 319 págs.

Hace un par de años, a fines del 2000, Torcuato Di Tella saludaba con júbilo la tendencia que advertía en el espectro de las alternativas políticas del país. Según su punto de vista, las fuerzas políticas argentinas empezaban a alejarse de las líneas de enfrentamiento tradicionales y a adoptar una configuración en torno a un eje o núcleo de izquierda y otro de derecha. El sociólogo veía en esta transformación un indudable progreso para la vida política del país. Se trataba de una alineación que planteaba de modo más nítido las alternativas entre progreso y tradición, entre innovación y conservación.

Es claro, desde la perspectiva que permite un análisis *ex post*, que Di Tella estaba formulando un pensamiento desiderativo, o como dicen en el mundo anglosajón, *wishful thinking*. Lo que él veía como recomposición quizá era pura disolución con resultado incierto. El proceso precipitado por los acontecimientos de diciembre de 2001, ha llevado a una radicalización de las opciones políticas, que probablemente siga las líneas de enfrentamiento entre izquierda y derecha (el activismo jacobino de la agitación sistemática, por un lado, y el oportunismo populista, por el otro), pero que en ningún caso puede ser considerado

como una evolución con respecto a la situación anterior. Por otra parte, los sectores moderados se debaten en una confusión y en una pluralidad de alineaciones que no parecen responder a un solo criterio o división. Hablar hoy de un centro-izquierda y un centro-derecha en el país es por lo menos pecar de presuntuoso.

En todo caso, es claro que la vida política argentina parece haber entrado en una fase de transformaciones que alterarán sustancialmente las líneas divisorias que la habían surcado hasta hoy. Y es significativo que un investigador argentino, actualmente residente en España (Universidad de Navarra), se ocupe precisamente de ese venerable binomio de identidades políticas de la modernidad: la izquierda y la derecha. En *La izquierda: usos, abusos, precisiones y confusiones* (Barcelona, Ariel, 2002), Héctor Ghiretti se ocupa específicamente de uno de los términos, al considerar que es la izquierda la “categoría madre” del binomio.

Tratándose de una distinción que no ha tenido particular arraigo en la Argentina, son pocos los investigadores locales que se han interesado por el tema. Apenas cabe mencionar un volumen colectivo, publicado por Carlos Strasser, a fines de los cincuenta, además de un breve pero interesante tratado, injustamente olvidado, de Jorge Martínez Albaiceta, aparecido a mediados de la década del cincuenta, y un artículo de Francisco García Bazán, que data de principios de la década del noventa. Poco más. Y aunque abundan textos sobre la izquierda en la Argentina, casi ninguno de ellos afronta temáticamente el significado del término.

En su libro, Ghiretti reúne una serie de estudios críticos sobre los intentos de explicar el concepto de izquierda de autores de reconocida talla internacional. La selección de autores comprende un amplio arco cronológico, geográfico e ideológico: Lenin, Stalin, Raymond Aron, Enrique Tierno Galván, Norberto Bobbio, Robert Spaemann, Leszek Kolakowski, Jürgen

Habermas, Thomas Molnar, Richard Rorty, Johannes Agnoli y Ernest Mandel.

El autor explora a conciencia los argumentos ofrecidos por tanta autoridad intelectual, los contrasta internamente en cada sistema explicativo y ofrece un interesante contraluz entre un capítulo y otro. Hay que decir que a pesar de la seriedad y profundidad general, existen ciertos altibajos entre los estudios: algunos están mejor logrados que otros. La perspectiva es tenazmente crítica. El autor parece “morder” literalmente cada idea, cada argumento, y no lo suelta hasta desmenuzarlo. Bajo la forma académica de una investigación situada en el área de la Filosofía Política, se advierte una fuerte tensión polémica, una voluntad decidida a poner las ideas en revisión, a someterlas a las pruebas más duras. Esta tensión a veces conspira contra la lectura lineal del texto.

En esta labor de esclarecimiento, conceptos tales como los de igualdad, *emancipación*, *crítica*, *revolución*, *socialismo*, *praxis política*, *ideología o conservadurismo* son igualmente puestos bajo examen. Tan dispares modos de entender la izquierda obligan al autor a ampliar el instrumental teórico, trazando digresiones que sirven para retornar con más fuerza al hilo conductor.

La lectura continuada de los diversos estudios producen al lector una sensación de destrucción sistemática y puntual. Es de notar que Ghiretti salva muy pocas cosas del naufragio. Se lo ve particularmente identificado con las perspectivas de Lenin y Stalin, dos autores que –nos recuerda el autor– a pesar de haber sido ubicados habitualmente *a la izquierda*, resistirían con energía tal rótulo. Sin embargo, tratándose de un trabajo de exploración teórica, es saludable comenzar separando la paja del polvo.

Aun cuando, como ya se ha dicho, las distinciones entre izquierda y derecha no hayan dominado la escena política de nuestro país, el estudio de Ghiretti ofrece particulares luces sobre los alineamientos políticos. Quien pretenda conocer las lí-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

neas de fractura sobre las que dispondrá el futuro equilibrio de poder en la Argentina, deberá tener en cuenta las que ya existen en Occidente. Por lo demás, es auspicioso para el país que aparezcan investigadores jóvenes empeñados en comprender ese universal humano que es la política, y lo haga desde la perspectiva más adecuada: la filosofía.

Roberto Bosca