



# CITAB

**Centro de Investigaciones Territoriales  
y Ambientales Bonaerenses**

**Julio** 2025

## ÍNDICE

1 ESCENARIO INTERNACIONAL.....	3
1.2 ESCENARIO NACIONAL.....	5
1. 3 ANÁLISIS DE ENCUESTAS.....	8
1.4 RIESGO POLÍTICO.....	10
1. 5 ANÁLISIS ESTRATÉGICO. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EN LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD.....	12
1 .6 Marco conceptual. Sistemas. Poder. Estado y Democracia. Sociedad.....	13
Sistemas.....	13
Poder.....	14
Estado.....	18
Democracia. Tensiones en la democracia:.....	20
Sujetos políticos. Organizaciones. Agentes y actores. Agente y principal.....	21
Instituciones.....	21
Agentes y actores. Agente y principal.....	23
Organizaciones de la Sociedad Civil.....	26
Puntos de partida. Tipos de explicación. Presupuestos sustantivos.....	27
Puntos de partida: pueden clasificarse en holismo, individualismo metodológico e individualismo sociológico.....	27
Tipos de explicación: pueden ser causales, intencionales y funcionales.....	27
El comportamiento de las variables pueden ser estructurales socioeconómicas, ideológicas y político institucionales.....	27
BIBLIOGRAFÍA:.....	34

## 1 ESCENARIO INTERNACIONAL

El nuevo orden mundial es un debate que fluye al compás de la proliferación de conflictos bélicos y de un rearme militar sin precedentes en el marco de la profundización de desigualdades sociales insostenibles.

En efecto, es posible diferenciar después de la hegemonía del Reino Unido de Gran Bretaña hasta el siglo XX tres etapas claves del orden mundial: 1) el orden bipolar de la guerra fría en el período 1945-1991, ii) la hegemonía unipolar norteamericana hasta la primera década del siglo XXI con la irrupción de China, iii) este nuevo orden en proceso con un reordenamiento estratégico del poder militar, financiero, económico, tecnológico y político con el liderazgo de dos grandes potencias mundiales como Estados Unidos, China y la participación de Rusia como núcleo militar y de inteligencia global.

El mundo actual posee 120 B de dólares de PIB, con 2330 M de personas con problemas de inseguridad alimentaria moderada o grave, 757 M de las cuales padece hambre (FAO), con 3600 M de personas pobres y 1500 M de personas indigentes, 4500 M de personas que trabajan (3500 M de personas informales) en una población total de 8000 M de personas.

La humanidad hoy nos advierte respecto a problemas humanitarios severos con 130 M de personas desplazadas por conflictos bélicos, raciales y políticos, con desigualdades profundas en materia de ingresos, acceso a la salud, educación y otras necesidades esenciales de las personas que viven en condiciones indignas. Estas desigualdades se expanden en materia de equidad de género, geográficas, étnicas, raciales, de casta o religiosas.

El 1 % más rico posee más del doble de la riqueza que 7100 M de personas en donde casi la mitad de la humanidad (3600 M de personas) vive con menos de 6,85 dólares al día (por debajo del umbral de la pobreza), 258 M de niños y niñas sin escolarizar -una de cada cinco- con una brecha salarial del 24 % entre hombres y mujeres (OXFAM International).

En su último informe OXFAM (2024) considera que “la mayoría de los multimillonarios que acumularon riqueza lo hicieron mediante herencias, no mediante emprendimientos”. Según la consultora UBS (Informe de Riqueza Global) existen 52 M de personas cuyas fortunas se ubican entre 1 a 5 M de dólares (BBC News).

La combinación de la insatisfacción democrática, la democracia de baja intensidad (menor participación ciudadana), el cambio climático, la proliferación de conflictos bélicos con riesgo nuclear, la expansión del narcotráfico, las desigualdades sociales, la inmigración, el terrorismo internacional y las guerras comerciales y el crecimiento de regímenes autoritarios en el mundo ponen en riesgo la democracia, la plena vigencia de los derechos humanos y las libertades públicas.

El mapa mundial se completa con la concentración de 50 países desarrollados de 193 reconocidos por el Sistema de las Naciones Unidas (ONU), el 50 % del núcleo de población, PIB y comercio se concentra en el sur asiático (principalmente China, India, Japón, Corea, Indonesia y demás países conexos), con un cambio demográfico sostenido desde 1950 a la fecha.

Tres acontecimientos marcan la agenda geopolítica internacional actual: i) la guerra de los 12 días entre Israel e Irán con la intervención directa de Estados Unidos, ii) la guerra Ucrania-Rusia, iii) la cumbre BRICs.

La guerra de los 12 días expuso una red de espías en acción, identificación de objetivos militares, uso de tecnologías militares de punta (misiles de alta tecnología, drones, aviones militares de mayor sofisticación) y una tregua que se mantiene tensa pues el asesinato de 29 militares iraníes de alto rango y científicos asociados al programa nuclear junto a la pretendida estrategia de cambio de régimen y aniquilación de centros de enriquecimiento de uranio forman parte de un conflicto inconcluso que se enmarca en las pretensiones hegemónicas israelíes desde el Éufrates hasta el Nilo.

La guerra entre Ucrania y Rusia no encuentra una vía de acuerdo para el cese del fuego pues sólo existen progresos en intercambio de prisioneros o entrega de cuerpos o intentos de acuerdos que no prosperan mientras las secuelas del conflicto son harto evidentes en materia de muertos y heridos que la desinformación sistemática impide evaluar (algunos analistas estiman 1 M de muertos y heridos en el campo de batalla entre civiles y militares). Allí también las pretensiones de una zona de seguridad desde el Nieper hasta el Volga por parte de Rusia y la inclusión de Ucrania en la OTAN se presentan como conflictos irreductibles que deben encontrar una cláusula de escape.

El conflicto de Gaza que lleva 55000 palestinos muertos y más de 100.000 heridos en la zona de intervención militar es parte de un conflicto que merece la condena de las partes, tanto por la intervención de Hamas el 7 de octubre de 2023 como la respuesta militar ulterior de Israel. El gasto militar de Israel con acciones en el sur de Líbano, Franja de Gaza, Siria, Yemen e Irán implican un costo de 67.000 M de dólares con impacto en la economía por el uso de reservistas y pérdidas materiales.

El aumento del presupuesto de defensa por parte de los países miembros de la OTAN a 5 % del PIB para 2035, el rearme mundial de todas las potencias y el uso potencial de material militar sofisticado puede dar lugar a la extensión de reyertas militares en distintas zonas de conflicto. India y Pakistán dieron una primera muestra con una solución rápida. Pero no se puede jugar con fuego todo el tiempo.

El mundo actual enfrenta tres escenarios posibles, dos de los cuales pueden ser extremos: i) tercera guerra mundial, ii) paz y desarme total, iii) arreglos institucionales de paz para administrar los conflictos regionales.

La proliferación de la carrera armamentista y el uso de la tecnología nuclear para fines militares desemboca tarde o temprano en un episodio que podemos lamentar pues 8 potencias poseen armamentos nucleares con fines disuasivos o extorsivos que

comprometen la soberanía de los países y la igualdad jurídica de los estados a través de la fuerza como mecanismo de imposición de decisiones.

La estrategia de desarme nuclear es la más indicada para utilizar 2,5% del PIB mundial en un combate frontal contra las desigualdades y la pobreza terminando con la hegemonía y predominio del complejo industrial armamentista que es una herramienta letal de destrucción humanitaria. Un plan de desarme nuclear inmediato, y una reducción del arsenal de armas, misiles, drones, tanques, aviones militares y demás con una fuerza internacional de la administración de la paz mundial puede ser un factor clave para destinar 10 B de dólares en un nuevo plan de desarrollo económico con equidad social en el mundo. Esto que parece una utopía, en realidad es una meta racional que permitiría lograr la solución de las desigualdades sociales, cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible, cuidar el planeta, terminar con el narcotráfico, mejorar la gobernanza mundial.

Un modelo intermedio de consenso puede ser reducir la producción de armamentos, eliminar las bombas nucleares, jerarquizar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una reforma de la Carta Orgánica y motorizar acuerdos de paz en base al desarrollo económico y social de los pueblos.

La cumbre de los BRICs ha demostrado la necesidad de profundizar los caminos de la inversión, el desarrollo y el comercio entre las comunidades de países que aspiran a vivir en un mundo en paz con mayor equidad. No se trata solamente de resolver la guerra, sino de profundizar la paz.

La declaración final de 11 miembros que representa el 37 % de la economía mundial y el 40 % de la población del planeta estuvo alineada con una agenda positiva para evitar la confrontación con occidente motorizada por una necesaria reforma del multilateralismo defendiendo la OMS y el acuerdo de París pidiendo el fortalecimiento de la OMC en la solución de controversias exigiendo al mismo tiempo el cese del fuego inmediato de Israel contra la Franja de Gaza.

La reforma en la integración del Consejo de Seguridad, y la mención que los BRICs son la versión actualizada de los países no alineados destacada por el presidente Lula Da Silva implica diseñar una agenda más cooperativa y no confrontativa con el resto de las potencias mundiales sobre todo en materia de comercio mundial.

La respuesta de Trump no se hizo esperar. El aumento unilateral del 50 % en los aranceles representa una clara intromisión en los asuntos internos de un país soberano pero el dicho popular ensordece: "¡que le hace una mancha más al tigre!"

## **1.2 ESCENARIO NACIONAL**

La política nacional marca una atención especial en las elecciones de la Provincia de Buenos Aires el 7 de septiembre y las elecciones generales del 26 de octubre en virtud de la confrontación de dos modelos antagónicos que dirimirán en las urnas un escenario de continuidad o cambio de rumbo.

La inconsistencia del modelo económico con déficit en cuenta corriente, apreciación cambiaria, apertura creciente, aumento de la desocupación con reducción del consumo masivo en un contexto de insuficiencia de dólares determina un escenario de incertidumbre que puede alcanzar ciertos parámetros de estabilidad hasta las elecciones pero que innegablemente se desplegará con toda intensidad después de las mismas.

La combinación de un liderazgo político insostenible (agudización de la disputa entre Presidente y Vicepresidenta), una estabilidad económica ficticia y una agudización de los problemas sociales determinan una clara tendencia hacia un escenario de polarización para las elecciones de octubre en virtud de la confrontación de dos modelos antitéticos.

El gobierno sabe que se agotaron sus expectativas y la complicidad de los actores políticos tiene un límite: el desprecio de la gente.

El objetivo de Milei y de la oligarquía que gobierna el país es destruir por completo al peronismo logrando mayoría calificada en el Senado de la Nación en las próximas elecciones del 26 de octubre a los efectos de ejecutar dos decisiones estratégicas: i) reformar la Corte Suprema de Justicia con la integración de 9 miembros retomando el control de la designación del Presidente de la misma por parte del Poder Ejecutivo, ii) designar al Procurador General del Ministerio Público Fiscal (MPF) con la aplicación inmediata de la reforma del Código Procesal Federal Penal a través del sistema acusatorio.

Ambas decisiones son claves para arrasar con lo que queda del Estado Nacional y eliminar los últimos vestigios de soberanía nacional para entregar definitivamente el país a sus mandantes. Mediante la designación de soldados fieles en la Corte Suprema de Justicia (abogados ligados a estudios jurídicos de empresas multinacionales y grupos económicos poderosos) pretenden ejecutar las siguientes decisiones: i) gobierno por DNU ratificados por la CSJ sin necesidad de recurrir al Congreso de la Nación por ley 26122 (regulación de alcance y trámite de los decretos de necesidad y urgencia), ii) privatización en bloque de 41 empresas sin recurrir a ley del Congreso avalado por la CSJ para recaudar 40000 M de dólares necesarios para recomponer reservas y afrontar las obligaciones financieras para los próximos dos años, iii) vender en un paquete general 10000 inmuebles del Estado Nacional (incluye tierras del Ejército Argentino, INTA, entre otros) por un valor de 10000 M de dólares, iv) profundizar la desregulación de la economía con cierre de organismos, jurisdicciones presupuestarias, despido masivo de trabajadores públicos y otorgamiento de vía libre para las grandes empresas (ya se adoptaron 110 decisiones en tal sentido con 57000 despidos) v) generar una apertura de la economía con la firma de tratados de libre comercio con el resto del mundo por fuera del Mercosur para aumentar la dependencia de importaciones provocando el quiebre de la industria nacional con despido masivos de trabajadores y aumento de la tasa de desocupación a dos dígitos, vi) establecer una reforma laboral con eliminación de la cuota solidaria, provocar el desfinanciamiento de los sindicatos, eliminar sus obras sociales con una desregulación plena, eliminar el salario mínimo vital y móvil, eliminar las convenciones colectivas de trabajo, eliminar las indemnizaciones y los derechos laborales, entre otros derechos claves vii) reformar el sistema previsional aumentado la edad para los hombres a los 70 años y las mujeres a los 65 años con la reinstauración del régimen de capitalización previsional, viii) modificar el régimen federal de gobierno integrando las provincias en tres comunidades regionales

(norte grande, centro y patagonia), ix) modificar el régimen de concesión de obras públicas, peajes y servicios públicos, e instaurar un régimen de participación pública privada eliminando al Estado como agente de inversión en infraestructura pública.

El rol del Procurador General será perseguir y exterminar a opositores (sean dirigentes políticos, periodistas, dueños de medios de comunicación, trabajadores de la cultura, sindicalistas, empresarios con intereses ajenos al gobierno, etc) con el objeto de instrumentar un régimen autoritario y disciplinario que permita ejecutar las reformas en un corto plazo y que sean irreversibles.

Estas reformas constituyen el preludio de la dolarización para terminar de consolidar un modelo regresivo, asimétrico e injusto en donde la justicia social quedará definitivamente enterrada en el baúl de los recuerdos.

Terminar con el peronismo que constituye la expresión política y social que con sus imperfecciones pueden marcar la impronta de oposición y alternancia política en la República Argentina es el sueño de la oligarquía.

Desde la apropiación de los factores de la producción (tierra y capital) con la anuencia del brazo armado del Ejército Argentino, la configuración de una alianza estratégica con el capital extranjero en el marco de la división internacional del trabajo liderada por Inglaterra como potencia dominante de la época y la consolidación en distintas etapas de industrialización sustitutiva de importaciones, industrialización dirigida por el Estado y consolidación de las distintas etapas de acumulación de capital (factores de la producción, administración de precios relativos mediante la banca, servicios públicos, comercio exterior) para articular el entramado económico doméstico con el nuevo paradigma internacional de la globalización, la oligarquía o los grupos económicos concentrados o las corporaciones económicas dominantes no pudieron sacarse de encima al peronismo que hace 80 años conspira con sus intenciones más conspicuas.

La creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) el 18 de septiembre de 1947 con la nueva ley de seguridad nacional firmada por Truman en el desenvolvimiento de la guerra fría implicó el desarrollo en el país de una estrategia de dominación sutil y grosera al mismo tiempo a través de la propaganda cognitiva y de operaciones encubiertas con el objetivo de penetrar en medios de comunicación, periodistas, empresas, políticos destinados a responder a los intereses de Estados Unidos. Las Iglesias Evangélicas fueron también instrumentos de dominación como así también los organismos financieros internacionales. Otros servicios extrarregionales también hicieron su parte importando conflictos del resto del mundo.

El enemigo que enfrenta el campo popular hoy en la República Argentina está marcado por una concentración de poder sin precedentes para lo cual, la unidad es una condición necesaria pero no suficiente de la resistencia política coyuntural. Es preciso al mismo tiempo construir una masa crítica de poder político para fijar un límite y generar un espacio de unidad y consenso amplio con sectores políticos, económicos y sociales que permitan construir un plan de gobierno alternativo, equipos sólidos y calificados que

mediante un liderazgo surgido por la voluntad popular pueda hacer frente a los desafíos de este modelo de tierra arrasada que lidera Milei.

Estos liderazgos como el de Milei a diferencia de Menem no tiene el arraigo popular ni el dominio territorial ni la calidad de gerenciamiento del modelo para lograr su sostenibilidad política, por tanto, las luchas intestinas de su gobierno se iniciarán por las disputas de negocios con la profundización del modelo o por no haberlo podido conseguir en virtud del fracaso político.

El escenario electoral depende siempre del grado de cohesión del oficialismo y de la oposición. Si ambos están unidos las elecciones tienden a ser reñidas y si algunos de los espacios presentan fisuras, las ventajas automáticamente se trasladan al otro espacio. La Libertad Avanza pretende fagocitar todas las expresiones ahora minoritarias del espacio (UCR y PRO) junto a parcialidades de que se construyen al amparo de la moda política, mientras que Unión por la Patria, Fuerza Patria o como se llame la expresión que nuclea al espacio opositor mayoritario tiene dos objetivos estratégicos: i) poner un freno a Milei en el Senado de la Nación y ii) sentar las bases para la construcción de la alternativa en 2027 que exigirá debate amplio, acuerdos programáticos y de equipos imbuídos de mucha convicción, talento y sensibilidad.

“Nunca es más oscura la noche que cuando comienza a amanecer”. Esta frase sintetiza el sendero estrecho hasta las elecciones, el rol del oficialismo y la oposición y los desafíos en la construcción de un nuevo paradigma.

## 1. 3 ANÁLISIS DE ENCUESTAS.

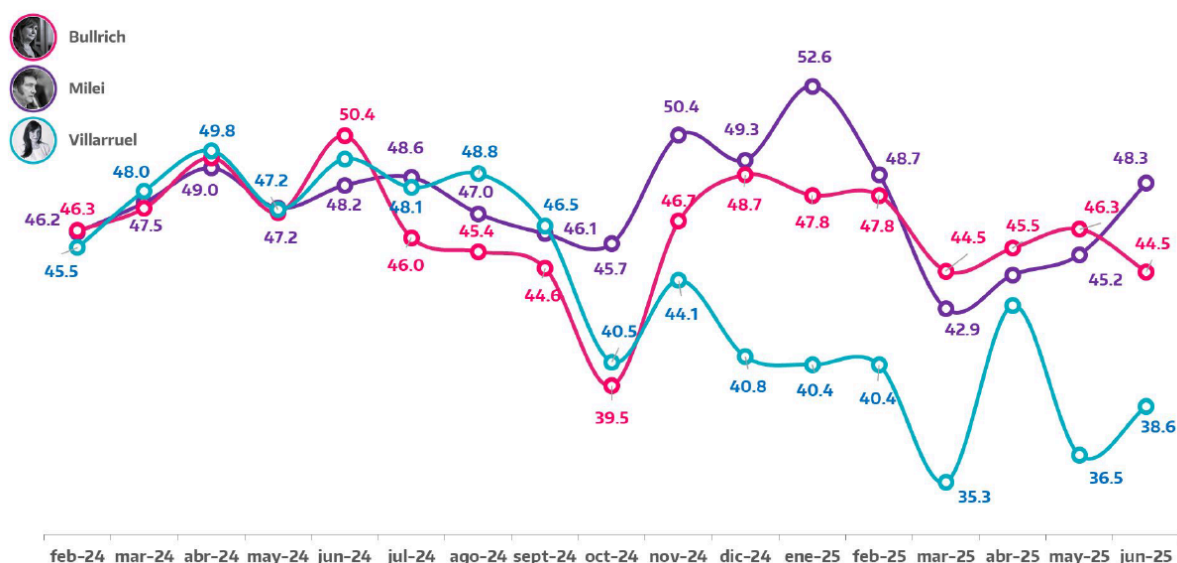
Entre el 4 y el 11 de julio de 2025, diversos estudios de opinión pública revelaron un escenario político marcado por la paradoja, la incertidumbre y el desgaste creciente de la base oficialista. Aunque el presidente Javier Milei mantiene un nivel de respaldo considerable, emergen señales de descontento con su gestión, alarma por el deterioro institucional y nuevas prioridades sociales ante la persistente crisis laboral.

Según el relevamiento de Atlas Intel en conjunto con Bloomberg, el 44% de los consultados aprueba a Javier Milei como presidente, pero solo el 38% aprueba la gestión de su gobierno, mientras que un 41% la desaprueba. Este desfase sugiere una brecha entre la figura presidencial y la eficacia percibida de su administración, un fenómeno ya observado en otros momentos de alta concentración de liderazgo personalista.

Este patrón también se refleja en la evolución de imagen positiva de los principales referentes del oficialismo: Patricia Bullrich y Victoria Villarruel. Ambos muestran curvas más planas o descendentes, lo cual indica que el capital político sigue muy concentrado en Milei, pero con márgenes de erosión en crecimiento.

### **Evolución de imagen positiva | Milei, Bullrich y Villarruel**





Un dato clave que emerge del estudio es que el 56% de los argentinos considera que el país atraviesa una crisis democrática, mientras que solo el 32% cree lo contrario. Esta percepción coincide con la retórica confrontativa del presidente, sus embates al Congreso, al Poder Judicial y a la prensa, así como con el uso frecuente de decretos para sortear el debate parlamentario.

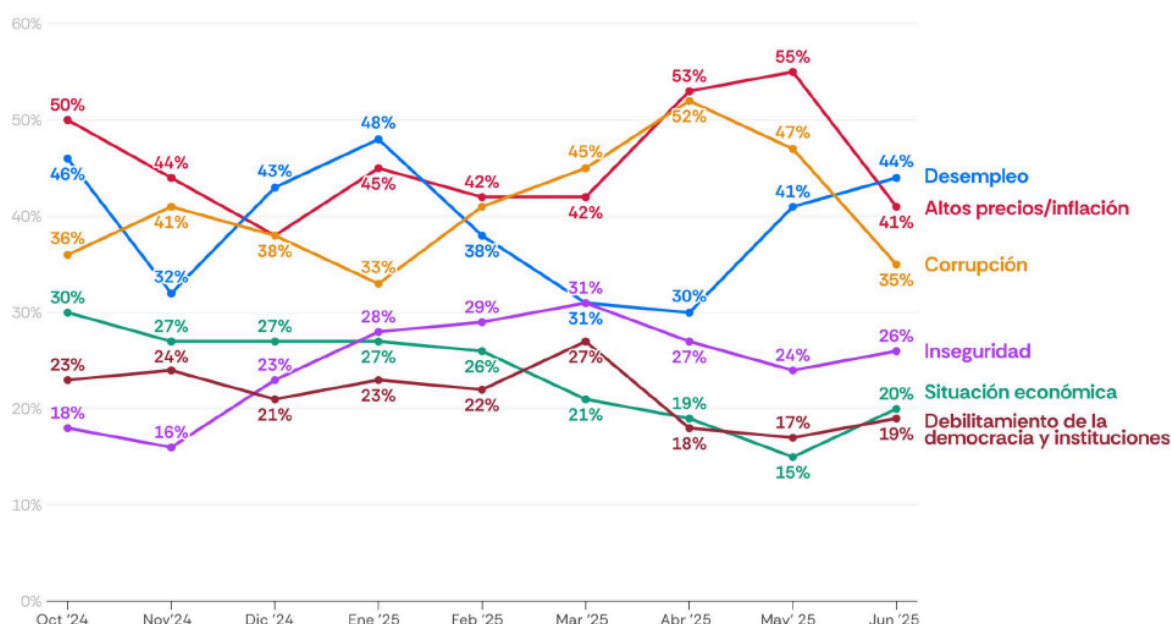
Más preocupante aún, un 18% de los encuestados estaría dispuesto a apoyar un gobierno no democrático si resuelve problemas graves como la inflación o la inseguridad, y un 31% dice que lo haría dependiendo del contexto. Solo un 44% rechaza de plano esa posibilidad. Estos números confirman una fragilización de los consensos democráticos, y muestran que parte del electorado podría tolerar salidas autoritarias si se traducen en resultados concretos. Estas tendencias están en línea con la encuesta de Latinobarómetro 2024 en 17 países latinoamericanos que mide desde 1995-2024 el apoyo a la democracia como forma de gobierno preferible a cualquier otra en promedio en Latinoamérica se ubica en torno al 48-52 % entre 2023-2024. Para la República Argentina, el apoyo entre 2023 (62 %) a 2024 (75%) implica un consenso significativo, observándose tanto México como Argentina los países más representativos de esta mejora. Pero también se percibe un aumento de preferencias autoritarias en algunos países de la región como Venezuela, Panamá, Bolivia y Perú.

Incluso entre los propios votantes oficialistas se percibe una paradoja inquietante: reconocen que el rumbo del gobierno puede representar un riesgo para la democracia, pero aun así eligen sostenerlo. Esta actitud revela una cultura política crecientemente pragmática, atravesada por la emocionalidad y una fuerte polarización, donde el respaldo se construye más sobre la identificación ideológica que sobre una evaluación institucional o de resultados.

El relevamiento también indaga en las principales preocupaciones de la sociedad, y los resultados confirman un cambio en el eje del malestar ciudadano. Si bien la inflación

sigue presente, el desempleo lidera el ranking de preocupaciones con el 44%, desplazando al alza de precios como principal motivo de angustia cotidiana.

### Principales problemas | ¿Cuáles son los problemas más importantes para Argentina en la actualidad?



Esto se enmarca en un contexto económico adverso: el 67% de los encuestados califica como “mala” la situación económica actual, y el 74% opina lo mismo sobre el mercado laboral. El ajuste fiscal, la recesión y la caída del consumo se traducen en pérdida de empleo, cierre de comercios y precarización generalizada.

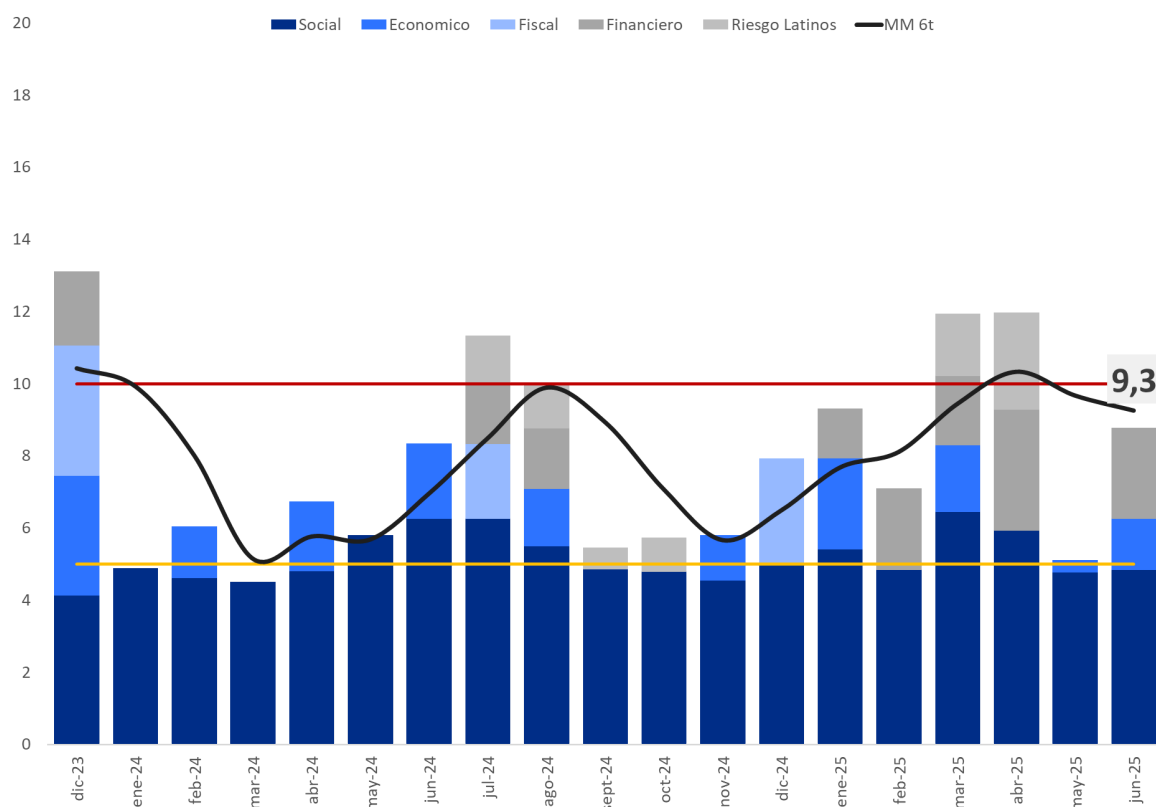
A medida que la inflación baja, se visibiliza el costo social del plan de estabilización. El discurso oficialista de “orden macroeconómico” no compensa la falta de horizontes laborales. Por eso, la crisis de ingresos y trabajo emerge como el nuevo núcleo del riesgo político, aún más que la inestabilidad institucional.

## 1.4 RIESGO POLÍTICO

El índice de riesgo político correspondiente a junio de 2025 se ubica en 9,3 puntos, una cifra elevada que mantiene a la coyuntura por encima de los umbrales de alerta. Aunque el valor total representa una ligera baja respecto a los máximos alcanzados en marzo, abril y mayo (todos por encima de los 10 puntos), el dato más relevante no es cuantitativo, sino cualitativo: junio marca el mes de mayor riesgo financiero del año, con un salto abrupto que impacta en virtud de la configuración de la composición interna del índice.

La media móvil de seis trimestres (MM6t) sigue instalada por encima del umbral estructural (línea amarilla), lo que indica que el riesgo político no es coyuntural ni episódico, sino estructural y persistente. Aunque la línea muestra una leve pendiente descendente, esta se basa en una mejora meramente aritmética, no en una recomposición real de la estabilidad.

### Riesgo financiero | mes puntual y media móvil de 6 meses



El riesgo financiero se convierte en la principal novedad del mes, mientras que el riesgo social se mantiene constante, en torno a los 6 puntos, reafirmando que los problemas estructurales de malestar y deterioro de ingresos no han sido resueltos. Lo que muestra el gráfico es una acumulación de tensiones, no un reemplazo: el frente financiero se enciende sobre una base social ya frágil y persistente.

El componente social, representado en azul oscuro, muestra una notable estabilidad en su nivel, ubicándose cerca de los 5 puntos tanto en enero, mayo como en junio. Esta constancia no indica calma, sino todo lo contrario: evidencia la incapacidad del gobierno para resolver los reclamos salariales, la crisis educativa, el conflicto con trabajadores del sector público y el deterioro generalizado del poder adquisitivo.

El riesgo social no baja, no cede, y funciona como una plataforma de fondo sobre la cual se van superponiendo otras fuentes de inestabilidad. Su permanencia es uno de los

elementos más alarmantes del semestre: no hay agotamiento del conflicto, sino habituación a una crisis sin respuesta.

En junio, el gráfico muestra un salto del componente riesgo financiero, que alcanza uno de sus puntos más altos del año. Este cambio se explica por una serie de eventos que afectaron directamente la estabilidad macroeconómica:

- Escalada del dólar libre y financiero, alimentada por la expansión monetaria previa, las dudas sobre la sostenibilidad del ancla cambiaria y la creciente dolarización de carteras.
- Aumento abrupto de las tasas de interés, decidida por el Banco Central como intento de frenar la presión cambiaria, lo que encarece el crédito, enfrió el mercado financiero y disparó el costo del financiamiento del Tesoro.
- Desanclaje de las expectativas de tipo de cambio.

El riesgo económico se mantiene presente, reflejando un crecimiento moderado y heterogéneo, el estancamiento del empleo registrado, la caída del consumo y el deterioro de la cuenta comercial externa. Por su parte, el riesgo latinoamericano, que había repuntado con fuerza en mayo, se estabiliza en junio en un nivel alto, reflejando contagio regional persistente, pero sin sobresaltos nuevos. Ninguno de estos componentes domina el índice en junio, pero ambos acompañan el clima de inestabilidad general.

## **1. 5 ANÁLISIS ESTRATÉGICO. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EN LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD.**

¿Por qué hubo un proceso de cooperación en el sistema político argentino en el año 2002 con la salida de la convertibilidad bajo los liderazgos de Duhalde y Alfonsín en el marco de una crisis financiera, económica, productiva, social, sanitaria y política ?

Esta pregunta se inscribe en un contexto de antagonismo o confrontación inmanente al proceso histórico de las luchas políticas en la República Argentina marcada por la pugna distributiva, por la condición de ejercicio del liderazgo político y sus pretensiones hegemónicas y por los condicionamientos objetivos de los factores externos y variables exógenas en la acumulación de poder político.

Esta breve caracterización nos permite interrogarnos respecto a ¿por qué la salida de la convertibilidad constituye una instancia de cooperación en el sistema político argentino? ¿Cuál era el contexto tanto de Duhalde como de Alfonsín como principales actores del proceso político para lograr un acuerdo de cooperación en esa instancia?

La relevancia para el análisis de los procesos políticos de este evento se inscribe en las condiciones objetivas del contexto político, económico y social pues la combinación de deflación, desocupación elevada, caída abrupta del PBI, contexto internacional adverso (términos de intercambio, falta de apoyo financiero de organismos internacionales), deterioro de los liderazgos políticos como consecuencia de la crisis económica y social

(rechazo a la dirigencia política) generaron un sistema de incentivos para repetir mecanismos de no cooperación.

El desempeño económico a lo largo de la historia de la humanidad no necesariamente reduce el conflicto sociopolítico como lo señala Alexis de Tocqueville en el “Antiguo Régimen y la Revolución”.

Para el desarrollo del trabajo es preciso abordar un mapa conceptual que nos permita analizar los sistemas políticos como matriz donde se forjan los procesos políticos, las relaciones de poder, la dinámica de las decisiones del gobierno en la administración del Estado y las tensiones experimentadas en los sistemas y dentro de la democracia para observar las lógicas y diferencias en las explicaciones, nociones sobre los sujetos participantes y la relación del peso de las variables explicativas en base a las teorías escogidas con sus fortalezas y debilidades. El uso de categorías centrales del análisis político y las políticas públicas incluyen debates claves entre poder, Estado, democracia y sociedad.

Los sujetos de los procesos socio-políticos y su lógica de comportamiento están influenciados por organizaciones, agentes o actores con sus implicancias analíticas para el entendimiento de la política, la gestión y las políticas públicas en base a sus complejidades, explicaciones de comportamientos y consecuencias.

Los problemas de la explicación en el análisis de los procesos en los que se forjan la política, la gestión y las políticas públicas requiere conocer los puntos de partida de la explicación (holismo, individualismo metodológico e individualismo sociológico), los distintos tipos de explicación (causal, intencional y funcional) y los presupuestos sustantivos que sostienen toda explicación (interés subjetivo, objetivo y preferencias). La interrelación de las distintas variables para el análisis de los procesos sociopolíticos incluyen a las estructurales, ideológicas y político institucionales.

Por último, el desarrollo del trabajo escoge dos (individualismo de elección racional y análisis estratégico) de las seis opciones dentro de la discusión teórico-metodológica para articular las variables en el análisis de estos procesos.

## **1.6 Marco conceptual. Sistemas. Poder. Estado y Democracia. Sociedad.**

### **Sistemas**

La noción de sistema está asociada a una unidad que asume la presencia de una estructura definida de “reglas, elementos y subconjuntos que organizan su funcionamiento” (Carlos Acuña, 2025), lo cual da a entender como un “conjunto que muestra una interacción relativamente estable entre los elementos que la componen”.

Los sistemas pueden ser formales e ideales, reales y naturales. Los primeros son cerrados, estables cuya validación se da mediante una consistencia lógica sin necesidad de

evidencia empírica (teoría de cuerdas en física o geometría no euclidianas). Los sistemas reales y naturales, en cambio, son potencialmente abiertos, inestables, que se validan con consistencia lógica más evidencia empírica (sistema solar y asteroides o la caída de una manzana en el campo gravitacional terrestre).

Los sistemas reales sociopolíticos, a diferencia de los sistemas formales y naturales están en constante transformación debido a la interacción entre actores, instituciones y dinámicas de poder.

Para comprender los sistemas sociopolíticos es preciso diferenciar dos conceptos claves: i) sistema político y ii) régimen político.

El sistema político define el conjunto de reglas, actores y comportamientos vinculados a la toma de decisiones públicas y de gobierno incluyendo las estructuras formales y las dinámicas de interacción entre actores políticos, esto es la institucionalidad, la organización del poder y los mecanismos que determinan quienes pueden acceder a cargos políticos.

El régimen político constituye las reglas o instituciones dentro del sistema político para la organización y distribución del poder, su acceso y la factibilidad para alcanzar objetivos políticos y realizar intereses.

Los sistemas sociopolíticos por sus características de ser abiertos e inestables están sujetos a cambios internos (traspasan sus límites de inclusión y exclusión) y externos (cambios de estructuras y reglas internas por ciclos económicos globales o decisiones geopolíticas) en virtud de las relaciones de poder que afectan las dinámicas de toma de decisiones y de la organización de la sociedad.

Las decisiones de los actores, su acción voluntaria y consciente, su capacidad para desafiar y transformar las reglas del propio sistema lo hacen un sistema inestable y dinámico pues no dependen sólo de factores estructurales sino de las acciones de los actores que lo componen.

Para comprender la dinámica de nuestras sociedades y procesos sociopolíticos es preciso considerar cinco tensiones claves sobre la relación entre sistemas y subsistemas: i) la tensión de la relación entre el sistema global y los subsistemas (decisiones no basadas en la lógica mayoritaria sino en racionalidad técnica - prohibición de bañarse en una laguna por riesgo de contaminación, restricción presupuestaria del Ministerio de Economía, Poder Judicial que toma decisiones contramayoritarias, o la pandemia entre racionalidad técnica y política), ii) la tensión de las relaciones entre subsistemas (fuente de estabilidad e inestabilidad en la relación de las provincias y el sistema federal argentino dentro de un proceso de negociación y conflicto permanente), iii) la tensión existente para establecer relaciones entre subsistemas de sistemas distintos por pérdida de contexto, transferencia automática de casos o sesgo de formulación de políticas (ejemplo de recomendaciones de organismos internacionales sobre la descentralización del sistema de salud en dos países diferentes), iv) la tensión en los patrones de relación entre subsistemas que modifican las reglas de inclusión y exclusión para aumentar su autonomía (gobiernos autónomos) o los límites del sistema, v) la tensión por el peligro del nominalismo

asignando el nombre de “sistema” a una estructura que no tiene cohesión ni integración para ser considerada como tal (ejemplo: sistema de salud en Argentina) poniendo en riesgo la categoría analítica.

## **Poder**

El poder se define como la capacidad de realizar intereses o plantear objetivos. El análisis del poder se realiza en base a tres concepciones: i) Michael Mann (poder despótico e infraestructural), ii) Fairfield y Mill (poder instrumental e infraestructural como teoría organizacional del poder), iii) Lukes quien propone analizar el poder en tres dimensiones (unidimensional, bidimensional y tridimensional).

El poder despótico para Mann (2007) es aquel que establece el orden público mediante una autoridad central (lógica hobbesiana). El poder infraestructural es aquél enraizado en la sociedad que no depende únicamente de una autoridad central

El poder instrumental para Fairfield y Mill es el que se ejerce a través de herramientas de decisión política directa ejercida por actores con influencia en la toma de decisiones (lobby sindical o empresarial). El poder infraestructural depende de la posición estructural de un grupo dentro de la sociedad mediante una influencia que afecta al sistema económico y social (plan de inversión o desinversión por parte de los empresarios).

Steven Lukes (1985) establece un enfoque radical en sentido teórico y práctico del poder con tres enfoques: i) unidimensional (pluralista), ii) bidimensional (de sus críticos), iii) tridimensional (análisis de fortalezas y debilidades de los dos y relaciones más profundas en ésta dimensión.

El enfoque unidimensional (pluralistas en concepción, aproximación y método) parte de Dahl con la idea intuitiva del poder en donde A tiene poder sobre B en la medida en que puede conseguir que B haga algo que de otra manera no haría (más adelante hace referencia a tentativa coronada con éxito). Tanto Dahl como Polsby consideran “la adopción de decisiones como tarea central en un conflicto observable efectivo. Para este enfoque el conflicto es crucial por la verificación experimental del poder (sin poder no se pone de manifiesto). Los pluralistas suponen que los intereses se han de entender como preferencias por políticas determinadas (conflicto de intereses es igual a conflicto de preferencias). Rechazan la idea de intereses inobservables, o estado equivocados o ser inconscientes de ellos.

El enfoque unidimensional del poder entraña una insistencia en el comportamiento a la hora de adoptar decisiones sobre problemas en torno a los cuales hay un conflicto observable de intereses (subjetivos) entendidos como preferencias expresas por una determinada política y revelados a través de una participación política. La secuencia es que se toman decisiones en base a un conflicto observable mediante la identificación de intereses subjetivos y preferencias, o sea para esta dimensión del poder se identifica el conflicto, existe un interés y se manifiesta la preferencia.

El enfoque bidimensional del poder comporta una crítica cualificada del carácter behaviorista del primer enfoque unidimensional pues considera que la adopción de no



decisiones es una forma de tomar una decisión, por lo tanto. deja un margen para considerar las formas en que se puede impedir que se adopten decisiones acerca de problemas potenciales en torno a los cuales existe un conflicto observable de intereses (subjetivos) considerados como encarnados en preferencias políticas expresas y agravios infra políticos. Este enfoque es un avance respecto al enfoque unidimensional porque incorpora el análisis de la relaciones de poder, la cuestión del control sobre el programa político y los modos de mantener fuera del proceso político los problemas potenciales.

Este enfoque es inadecuado por tres razones: i) crítica al behaviorismo es calificada al exceso pues está apegada al comportamiento efectivo con decisiones concretas consideradas paradigmáticas e intenta asimilar problemas potenciales al paradigma de la decisión hechas de manera consciente por los individuos entre varias alternativas mientras que las inclinaciones del sistema (formas de organización, acción colectiva) exceden a las elecciones de los individuos, ii) asociar al poder con el conflicto efectivo (poder asociado a la personalidad del individuo y autoridad es un rol social) pues la manipulación y la autoridad pueden no implicar el conflicto (Bachrach y Baratz) y es insatisfactorio que el poder sólo se ejerce en situaciones de conflicto, (control sobre pensamientos y deseos). Los dirigentes no sólo responden a las preferencias de los votantes sino que moldean esas preferencias, iii) supone que si las personas no sienten agravio ninguno, entonces es que no tienen intereses susceptibles de ser lesionados por el uso del poder, o sea que el poder de adopción de no decisiones existe únicamente allí donde se dan agravios a los que se niega la entrada en el proceso político en forma de problemas.

El enfoque tridimensional del poder comporta una minuciosa crítica del carácter behaviorista de los dos primeros enfoques considerados demasiados individualistas y deja un margen para la consideración de las muchas formas de mantener fuera de la política problemas potenciales, bien mediante la actuación de fuerzas sociales y prácticas institucionales, bien mediante las decisiones tomadas por individuos. Esto puede ocurrir en ausencia de un conflicto actual, observable felizmente conjurado aunque con referencia implícita al conflicto potencial que puede no actualizarse nunca manteniendo el conflicto latente entre los intereses de aquellos que ejercen el poder y los intereses reales de aquellos a quienes excluyen (éstos pueden ni siquiera tener conciencia de ellos ni exprese sus intereses)

Jon Elster reconoce que la democracia funciona de manera óptima cuando los ciudadanos reconocen sus propios intereses y los traducen en preferencias políticas que puede no ocurrir por la complejidad de los problemas públicos, por el nivel educativo o por las limitaciones estructurales en el acceso a la información. Para Elster el gran desafío de la democracia es mantener la legitimidad del régimen mientras se reconoce la existencia de intereses no reconocidos por la ciudadanía, lo cual implica que dispone de un ejercicio de la libertad y la representación de las preferencias pero al mismo tiempo establece los mecanismos para limitar ambas (metáfora de Ulises y las sirenas, deseo de escuchar y deseo de vivir)(ejemplo: prohibición de uso de agua contaminada a pesar de la consulta popular mayoritaria a favor de sus uso por parte de la ciudadanía)(otro ejemplo es la salida de la convertibilidad con las preferencias mayoritarias manteniendo continuidad en el año 2002).(2025. apuntes de clase).



Gramsci aporta el concepto central de hegemonía que no se basa sólo en la coerción sino que se base en la proyección de los intereses particulares como si fueran los intereses de la sociedad en su conjunto (construcción de la percepción de intereses colectivos) en donde la cultura (batalla cultural) es el espacio fundamental de esta disputa (2025. apuntes de clase).

Mancur Olson explica que la relación entre bienestar y conflicto no es lineal ni automática por la disponibilidad de recursos materiales, tiempo y conciencia para organizarse. Puede haber mucho malestar sin movilización, puede haber intereses comunes sin acción colectiva y puede haber injusticias profundas sin conflicto observable (apuntes de clases y bibliografía).

Carlos Acuña (1997) sostiene que la teoría neoclásica surge en la segunda mitad del siglo XIX con la obra de economistas como Alfred Marshall y León Walras contrastando con los clásicos (S XVIII y XIX) Adam Smith y David Ricardo en donde se manifiesta un acuerdo en el libre juego de oferta y demanda a través del precio y un desacuerdo de los neoclásicos respecto a la acentuación de la dinámica microeconómica en equilibrio general de la economía y precios, salarios e impuestos como cortos de las empresas afectan la estructura de oferta y precios y que la utilidad marginal es central para la determinación del precio. La oferta por empresas y productos ofrecidos es determinante sobre precios, ganancias y por ende sobre producción y distribución de recursos económicos. La lógica de mercado subyace en toda sociedad (remover obstáculos)(mercado preexistente a relaciones sociopolíticas) y problemas de reglamentaciones.

La teoría no explica la economía y el comportamiento de los agentes económicos sino que se presenta como un marco de explicación de “todo comportamiento humano individual y colectivo” (Becker). La conducta humana está orientada a la maximización de utilidades, noción de equilibrios de mercados y preferencias estables sin distinción de decisiones trascendentes o no.

Existen cuatro razones para prestar atención al modelo neoclásico de Mancur Olson de acción colectiva: i) teoría basa la explicación en el interés egoísta, ii) tensión entre intereses individuales y colectivos (no hay linealidad), iii) tensión/contradicción entre los intereses de la comunidad (conjunto de individuos que participan en diversos mercados) y los intereses de las corporaciones y el estado por el otro, iv) teoría de la acción colectiva de Olson más específica y completa.

Para Olson la acción colectiva es subproducto de individuos que buscan beneficios a través de la obtención de “bienes selectivos” ofrecidos por una organización. Maximización de utilidad de individuos tienen constreñimientos políticos y económicos y dependen del ambiente social en el que el individuo lleva adelante sus propias decisiones. El individuo decide si se une a la cooperación grupal. Downs (1957) políticos son empresarios de lo público (no ideología ni bien común). Para Schumpeter la democracia liberal equilibra intereses individuales contradictorios. Interés individual en grupo con condiciones de contexto social. Colado es Pareto subóptimo y reduce la probabilidad potencial de integración en acción colectiva.

La acción colectiva es una cuestión de racionalidad y existen tres posibles factores externos para evitar el resultado sub óptimo paretiano de la generalizada no colaboración individual en acciones colectivas: i) existencia de empresarios, ii) de beneficios selectivos -positivos para colaborar y/o negativos para hacerlo) y iii) motivaciones extra racionales (motivaciones morales, ideológicas, ignorancia, malos entendidos)

El principio neoclásico de racionalidad es la búsqueda individual de maximización a través de análisis costo/beneficio basado en órdenes de preferencias individuales (universal, natural, humano que trasciende tiempo y espacio). Los grupos se organizan cuando son pequeños o tienen fuentes de incentivos selectivos.

La única manera de mantener racionalidad en la transición de inexistencia a existencia de acción colectiva es mediante el retorno positivo individual neto ( $A < 0$ ) a ( $A > 0$ ) por medio de acción empresarial con una estructura de incentivos selectivos. Si el retorno individual no varía, algún tipo de irracionalidad está operando.

Críticas a la explicación de Olson: i) estructuralismo sociológico indica que la noción de racionalidad utilizada deja de lado importantes aspectos psicológicos y sociales de la interacción humana, ii) se refiere a la relación que se establece entre tamaño del grupo/probabilidad de AC, iii) cuando no tiene capacidad explicativa.

Olson define la lógica de AC de los grandes grupos de esta forma: i) “si hay racionalidad y no hay incentivos selectivos, entonces no hay AC”, ii) “si hay racionalidad y hay incentivos selectivos, entonces hay AC”

### **Estado**

El Estado puede concebirse como una estructura de relaciones o como un conjunto de instituciones. Como estructura no es un actor.

El enfoque estructuralista (Marx, Weber) concibe al estado como una estructura de relaciones de poder y dominación, mientras que el enfoque institucionalista (Skocpol) concibe al Estado como un actor que interviene estratégicamente en la vida social (2025 apuntes de clase)

La definición del estado (Peter Evans, Mann, Skocpol, O'Donnell, Acuña-Chudnovsky, Ozslak, Weber, Przeworsky) como estructura de relaciones que abarca el ámbito público y privado engloba las interacciones de la sociedad, es decir, excede la regulación del orden público, o la teoría marxista de abordar el Estado como totalidad que abarca el tejido social, o como entramado de instituciones públicas (ejecución de políticas públicas) y desarrollo de propios intereses como actores con estrategias propias.

Peter Evans (2007) señala en el marco de un análisis comparativo de los Estados y el cambio estructural que “la capacidad transformadora del estado requiere de una autonomía enraizada -mezcla de coherencia interna y de conexiones externas- observándose que hay escasez y no exceso de burocracia, donde la capacidad del Estado para cumplir funciones administrativas y de otra índole debe considerarse un bien escaso.

La menor intervención del Estado implica medios y objetivos claros pero la reconstrucción es una tarea amorfa y frustrante"

Michael Mann (2007) concibe el Estado en ejercicio del poder despótico e infraestructural y sostiene que "las únicas sociedades sin Estados han sido primitivas" considerado una perpetua dialéctica entre el Estado y la sociedad civil en donde "las sociedades con Estados han tenido un valor de supervivencia superior al de aquellas sin Estado. La multiplicidad de las funciones estatales del autor incluyen desde el mantenimiento del orden interior, la defensa/agresión militar dirigida contra enemigos extranjeros, el mantenimiento de infraestructura de comunicación y la redistribución económica.

Teda Skocpol,(1989), considera al Estado "como un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinadas por una autoridad ejecutiva". "Propone pensar al Estado como un actor, como un sujeto con capacidad de agencia" pues las instituciones públicas para la autora desarrollan intereses propios, maduran organizacionalmente y pueden diseñar estrategias independientes en función de sus intereses (apuntes de clase). Para la autora, "las organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo de todo Estado y poseen estructuras variables en distintos países y la "autonomía del Estado" no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno pues pueden ser producto de crisis o de posibilidades estructurales. Todas las acciones del Estado benefician necesariamente a algunos intereses sociales y perjudican a otros. Las acciones del Estado pueden ser coherentes y apropiadas a veces. Pueden ser racionales dependiendo de lo que se entiende por racional pero también pueden producirse políticas distintas de las que piden los actores sociales.

Guillermo O´Donnell (2017)(Mazzuca) considera que el Estado no es sólo un conjunto de instituciones (o "aparatos") sino también el entramado de relaciones de dominación "política"(en tanto actuado y respaldado por esas instituciones en una sociedad territorialmente delimitada), que sostiene y contribuye a reproducir la "organización" de clases de una sociedad. El autor considera que "es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público o al conjunto de burocracias públicas pues si bien forman parte del Estado no son en su totalidad pues debe asimilarse también a "un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden con una garantía centralizada, sobre un territorio dado" en base a "una dimensión ideológica".

Acuña y Chudnovsky (2013) entienden al Estado "como un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social (asimétrico en su distribución de poder y nunca socialmente imparcial) en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada que excede su condición de organización autónoma".

Oszlak (2007) concibe al Estado en un sentido ideal-abstracto como "una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social". Para el autor "la existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo".

Para Max Weber (2007), “los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos habitan”. El concepto de Estado moderno (Weber e Hintze) forma parte de un sistema de Estados competitivos e interrelacionados.

Adam Przeworsky (2007) considera que el diseño del Estado desde una perspectiva de principal- agente, surge “cuando algunos mercados están ausentes y cuando individuos particulares tienen acceso a información diferente vinculados por contratos explícitos o implícitos”. “Los agentes 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”

El debate sobre qué hace el Estado se enmarca en la discusión entre institucionalismo y neoinstitucionalismo con dos aproximaciones: i) como solución de problemas de coordinación mediante la creación de reglas claras y eficientes que faciliten la cooperación para reducir los costos de transacción (para este enfoque el conflicto es una anomalía), ii) como administrador de conflictos considera al mismo como constitutivo de los procesos políticos y en consecuencia debe administrar y gestionar las disputas como actor, no como árbitro neutral para garantizar que los conflictos no paralicen a la sociedad.

Existen dos enfoques extremos sobre la autonomía del Estado: i) el enfoque marxista en donde el Estado no es autónomo sino un instrumento de reproducción de las relaciones de dominación garantizando la continuidad del orden socioeconómico de la clase dominante, en este sentido el poder no reside en el Estado sino en la sociedad, específicamente en la clase dominante (apuntes de clase), ii) el enfoque institucionalista (Theda Skocpol) en donde el Estado puede constituirse en actor con intereses propios más allá de las clases sociales que lo componen con un ejercicio de poder autónomo para mantener el orden público (dominación interna) y competir con otros Estados (relaciones interestatales).

Las capacidades de aplicación del Estado dependen de: i) integridad y control administrativo-militar estable en todo el territorio, ii) disposición de funcionarios leales y calificados con abundantes recursos económicos para alcanzar eficacia toda suerte de objetivos (es parte de la historia de construcción del Estado).

### **Democracia. Tensiones en la democracia:**

Philippe Schmitter y Terry Karl en ¿Qué es... y que no es la democracia? (1992) señala que “la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes”.

La diferencia entre gobernantes democráticos y no democráticos son las normas cómo llegan al poder y las prácticas que los hacen responsables de sus acciones pues existen muchos tipos de democracia y los gobernantes pueden dar órdenes legítimas a otros y hacerse responsables de sus acciones.

Los conceptos genéricos sobre democracia, los procedimientos -normas y acuerdos- implican como señala Dahl en sus siete procedimientos mínimos, decisiones de funcionarios electos, capacidad de elegir y ser elegidos, libertad de expresión, información y asociación agregando los autores dos procedimientos adicionales: i) que los funcionarios electos pueden ejercer poder sin oposición avasalladora (militares, burocracia y administradores estatales que operan como condicionantes), ii) organización política autogobernada (no impuesta desde afuera) y dos principios operativos que hacen viable la democracia.

Para los autores, Schmitter y Karl, el terreno público (coerción estatal) puede ser más amplio o más estrecho con dos principios claves: i) no usar la superioridad temporal para impedir que los perdedores puedan ejercer en el futuro el poder respetando éstos la toma de decisiones, ii) que los ciudadanos obedezcan. Toda democracia es incertidumbre pero tiene sus límites en virtud del cumplimiento de normas previas que deben ser respetadas basándose en el consentimiento contingente y la incertidumbre limitada.

Los ciudadanos son el elemento más característico en las democracias, siendo la competencia una condición esencial (la competencia entre facciones es un mal necesario en las democracias -Madison: controlar sus efectos-) mediante elecciones regulares y conteo honesto asegurando el gobierno de mayorías, derechos de minorías (enfrentamiento entre números e intensidades)(sistema de protección de minorías) y la cooperación como rasgo central de la democracia pues deben cooperar para competir con la participación y deliberación de la sociedad civil con representantes que hacen la mayor parte del trabajo en las democracias modernas.

Existen diferencias de la democracia respecto a: i) consenso, ii) participación, iii) acceso, iv) sensibilidad, v) gobierno de la mayoría, vi) soberanía parlamentaria, vii) gobierno de partido, viii) pluralismo, ix) federalismo, x) presidencialismo, xi) controles y contrapesos.

Los autores se preguntan respecto a ¿qué no es la democracia?, sosteniendo que “las democracias no son necesariamente más eficientes desde el punto de vista económico, no necesariamente son más eficientes administrativamente, no son más metódicas, consensuales, estables o gobernables que las autocracias a las cuales sustituyen pues inclusive pueden surgir partidos antisistemas sin ser un fracaso en un proceso de la consolidación democrática en virtud de que la gobernabilidad es un reto para todos los regímenes. También las democracias no necesariamente tienen economías más abiertas a pesar de sociedades y organizaciones políticas más abiertas e inclusive pueden ser más proteccionistas y con cierre de fronteras.

Carlos Acuña (2025) sostiene la enumeración de las siguientes tensiones de la democracia: i) brecha entre teoría y realidad, ii) certidumbre sobre reglas, incertidumbre sobre resultados, iii) el grado de cumplimiento de los requisitos para una democracia legítima, iv) tensión entre sistemas y subsistemas dentro de un régimen democrático, v) la relación entre micro y macro en la democracia, vi) tensión en la representación (intereses y preferencias), vii) tensiones en la ideología democrática, viii) tensiones interestatales, ix) tensión entre economía y política, entre capitalismo y democracia, x) tensiones entre distintos tipos de democracia.

Me permito agregar tres tensiones estructurales: i) entre igualdad y libertad pues el ejercicio de la misma en el sentido individual, colectivo o solidario está restringido por la igualdad de oportunidades procedentes del lugar, trabajo, ingresos o factores hereditarios, ii) entre legalidad y legitimidad pues la formalidad de la representación no necesariamente incluye la legitimidad de aquellos que efectivamente no poseen capacidad de acción colectiva para representar sus intereses y preferencias, iii) entre representación y representatividad que implica .

distinguir respecto a la formalidad aristocrática y la genuina expresión de la voluntad popular con un carácter más descriptivo de la ciudadanía.

### **Sujetos políticos. Organizaciones. Agentes y actores. Agente y principal.**

¿Cómo entender las instituciones y su relación con la política? (2013-Acuña-Chudnovsky). El análisis de las instituciones y su relación con el proceso político.

### **Instituciones**

Las instituciones no sólo pueden influir sobre las variables ideológico-culturales y socioeconómicas, sino sobre los actores y ser influidas por las mismas variables y por el comportamiento de los actores.

Las instituciones son reglas interpersonales que siempre están presentes como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos son suficientes para explicar la causalidad de un proceso político

Las instituciones son reglas que rigen a una organización, o a un actor y no la organización o el actor mismo. Pueden jugar un papel causal (variable independiente) como consecuente (variable dependiente) dependiendo de la lógica política, socioeconómica o ideológico cultural.

Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (previas distribuciones de poder/capacidades y recursos). No siempre existe equilibrio. Las instituciones no son sólo mecanismos de coordinación. Pueden ser procesos de legados históricos o de efecto contagio.

Las instituciones pueden ser formales (reglas escritas), o informales (entendimiento compartido), diferenciadas en función de dominio temático (donde rigen) y por el nivel de agregación en la que actúan - estructura- ( Carlos Acuña .2025.).

Para el neoinstitucionalismo el surgimiento del conflicto puede ser por problemas de información, reducción de costos de transacción, de resolución de problemas de acción colectiva, lo cual indica que una mejora en el funcionamiento institucional implica menos conflicto y viceversa.

Przeworski (2004a, 2000b y 2011) sostiene que las instituciones democráticas sirven para procesar conflictos, argumentando que “las instituciones importan si estructuran, absorben y regulan conflictos” y dentro de las instituciones las reglas ayudan a resolver problemas de coordinación como así también conflictos distributivos.

Existe heterogeneidad institucional (distribución del poder, opciones e incentivos) donde los actores implementan sus estrategias.

Las instituciones importan para entender la política por 5 razones: i) por su potencial para modificar comportamientos, ii) porque al moldear comportamientos pueden mejorar o empeorar problemas de coordinación o conflictos distributivos, iii) pueden definir el accionar de los actores y a su vez pueden ser definidas por los actores para entender mejor la política, iv) porque distribuyen poder siendo que no se agotan integralmente en las mismas y no bastan para explicar lo que pasa (existencia de recursos extrainstitucionales), v) son heterogéneas para entender los procesos sociales, variables, actores y dinámicas.

El fortalecimiento de la capacidad institucional (habilidad de reglas para incentivar comportamientos y horizontes de largo plazo) depende de 5 propiedades: i) consistencia interna de las reglas, ii) consistencia y forma de articular las reglas, iii) completitud de las reglas, iv) estabilidad de las reglas, v) rigidez y flexibilidad de las reglas.

### **Agentes y actores. Agente y principal.**

Para Carlos Acuña (2013), “actor es todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella y con capacidad de acción estratégica, esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción (dos elementos: autonomía e importancia histórica de lo que hacen).

Cuando los actores ponen en movimiento sus intereses, recursos e ideologías el modo que se produce la institucionalización del poder pasa a primer plano (March y Olsen).

El actor y su comportamiento puede ser analizado por tres elementos: i) sus intereses -subjetivos (sinonimia con preferencias) u objetivos) refiere a todo aspecto ligado al bienestar de un sujeto individual o colectivo, ii) sus recursos y capacidades, iii) sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan).

Existen problemas para definir interés en virtud de dos circunstancias: i) cuando existan sujetos que no cuentan con suficiente capacidad para definir sus intereses (infantes, discapacitados mentales), ii) por el grado de complejidad para la comprensión inmediata (racionalidad limitada) o problema de agente con asimetrías de información.

Existen intereses objetivos y subjetivos que no alcanzan su condición de actor: i) porque no cuentan con recursos para la acción colectiva (intereses reconocidos pero sin impacto), ii) porque no reconocen intereses comunes.



Carlos Acuña establece definiciones de categorías de interés en virtud de: i) interés declarado por los actores, ii) por definición de expertos (bienestar de los sujetos), iii) por el grado y lógica de rendición de cuentas (expertos y gobernantes para distribución del poder), iv) por los intereses sociales que no se expresan.

Los actores estatales y actores sociopolíticos para organizarse y desplegar estrategias pueden tomarse cinco propiedades en relación a sus capacidades: i) capacidad organizacional (coordinación roles y funciones para implementar estrategias), ii) capacidad de representación y gobierno (actores estatales habilidad para ejercer autoridad) liderazgo y problemas de acción colectiva, iii) capacidad de actuar ideológicamente (descifrar contexto en función de intereses, valores), iv) capacidad de negociación (habilidad para llevar adelante intercambios para ejercer autoridad), v) capacidad de salida por una situación inconveniente (exit para Hirschman) o para alcanzar objetivos utilizando esa forma de chantaje.

La ideología nos remite a por qué los actores hacen lo que hacen y no por qué les pasa lo que les pasa. La ideología es el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto como funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internaliza como pautas de comportamiento (guiados por maximización individual o guiados por valores y normas), es lo que se denomina racionalidad situada-racionalidad limitada (Simon 1957).

Los actores se caracterizan por ciertos intereses, poseer determinados recursos y capacidades y por diseñar e implementar sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos (una manera de interpretar la relación entre intereses y comportamientos de los actores lo explica la ideología).

Adam Przeworski (2007) Acerca del diseño del Estado: una perspectiva de principal-agente sostiene que el rol del estado y su relación con la economía se basa en mercados incompletos e información imperfecta. Las tres relaciones de principal-agente son las siguientes: i) entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación), ii) entre políticos y burócratas (supervisión), iii) entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad). La calidad de desempeño del Estado depende del diseño institucional de estos mecanismos.

La existencia de mercados incompletos, información imperfecta, riesgo moral y selección adversa vuelven a la asignación óptima un objetivo inalcanzable. El imperio de la ley, el orden, los derechos de propiedad, la vigilancia para el cumplimiento de los contratos y proporcionar defensa frente a posibles amenazas externas son posiciones defendidas por neoliberales como un rol insustituible del Estado. Tanto las fallas de mercado como las fallas del Estado, los mercados incompletos y la existencia de información imperfecta deja lugar para un rol mayor del Estado que tienda a corregir estas falencias.

La promoción de la tecnología institucional neoliberal consiste en propagandizar: i) la reducción de la Administración Pública, ii) reducir el tamaño del sector público, iii) promover el aislamiento del Estado respecto a las presiones privadas, iv) otorgar confianza



más en las reglas que en las decisiones discrecionales, v) establecer parámetros de delegación de decisiones a cuerpos independientes sin presiones políticas.

La modelización neoclásica insiste en las premisas de que : i) hay mercados para todo, ii) no hay bienes públicos, iii) no hay externalidades, iv) no hay costos de transacción o retornos crecientes.

Para Cui (1992) las intervenciones estatales son inevitables pues la economía puede funcionar sólo si el Estado: i) asegura a los inversores responsabilidad limitada, ii) a las firmas bancarota, y iii) a los depositantes ( sistema bancario de segundo piso).

El desarrollo de relaciones principal-agente pueden darse con mercados incompletos y agentes con información diferenciada, no existe tal cosa como mercado sino sistemas organizados de modos diferentes. El problema no es mercado versus Estado sino instituciones específicas que podrían beneficiar colectivamente a todos. El ejemplo típico es el mecánico pues actúa como agente respecto al principal que somos nosotros cuando se descompone el auto. Lo repara en 5 horas. Podemos recompensarlo o castigarlo en base a una información imperfecta (el que sabe arreglar el auto es el mecánico).

En mercados ausentes, individuos con información diferente, las relaciones entre clases de actores son relaciones entre principales y agentes mediante contratos explícitos o implícitos. La economía es una red de vinculaciones entre Agente y Principal.

La relación entre gobierno y agentes económicos está marcada por la regulación, lo cual requiere una calidad de intervención estatal en la economía que depende de la organización interna del Estado -en particular de la relación entre políticos y burócratas- y del diseño de las instituciones democráticas que determinan si los ciudadanos pueden o no controlar a los políticos.

El Estado es el que establece incentivos entre agentes privados por medio del ejercicio del poder coercitivo (ordenando o prohibiendo acciones) y cambiando los precios relativos. Ejemplo: auto asegurado contra robo entre dos lugares más o menos peligrosos con seguridad o no.

Toda intervención económica del Estado (regulación) tiene consecuencias distributivas (los grupos afectados los apoyan si los favorece o los rechaza si los perjudica) induciendo lazos clientelistas entre reguladores y regulados. La regulación óptima no es posible (sólo second- best Baron 1995) por existencia de información y acciones ocultas por renta de la firma y beneficio de los consumidores.

El problema institucional es doble: i) cómo capacitar al gobierno para que intervenga bien, ii) cómo inducirlo a actuar bien. La correcta intervención depende de la información de los costos que enfrenta la empresa en un monopolio natural y la determinación del precio (costo de consumidores) o subsidio (costo fiscal). Para intervenir bien se requiere del compromiso del gobierno de no confiscar las ganancias de la empresa durante el segundo período, lo cual surge del riesgo moral del principal por la recompensa del agente.

La relación entre políticos y burócratas consiste en que el ejercicio de la autoridad del Estado en democracia se deriva de las elecciones pero la regulación coercitiva se delega en la burocracia pública. La delegación es inevitable y da lugar a típicos problemas de principal-agente-. Para la burocracia es mejor confiar en las reglas (tercero mejor). Fijar horarios, números de personas atendidas, prohibir ciertas acciones. Para aliviar problemas de agenda se puede: i) diseñar contratos en donde el principal genere incentivos para los agentes en salarios, carrera y sistemas de monitoreo que implica pérdida del trabajo, ii) selección e investigación de antecedentes (ejemplo: educación), iii) frenos institucionales para evitar abusos (corrupción, uso fraudulento de información), iv) crear múltiples agentes o principales con objetivos disonantes (Tirole 1994 - ministerios que gastan con metas y ministerios que controlan -finanzas-), v) creación de competencias entre agencias estatales del sector en cuestión (evitar duplicación de esfuerzos), vi) descentralización (controvertido respecto a control de cercanía ciudadana y responsabilidad)

La intervención del gobierno puede ser efectiva si las instituciones reguladoras están bien diseñadas y los políticos pueden controlar mejor a los burócratas si solicitan la cooperación de los ciudadanos.

La relación entre ciudadanos y políticos está marcada porque el problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a aumentar su bienestar antes que perseguir sus propios objetivos en colusión con la burocracia o intereses privados. Las burocracias autónomas de todo control poseen el riesgo moral del principal por incertidumbre del futuro gobierno ante el resultado electoral en virtud de la connivencia entre políticos y burócratas que resulta insalvable. Para MOE (1990) los ciudadanos son superiores en jerarquía respecto al principal pero los representantes tienen el poder y hacen la ley. El control de los gobiernos por los ciudadanos puede ser prospectivo (rol de las elecciones por las promesas) o retrospectivo (castigo en la siguiente elección) para mantener un vínculo de control.

Las condiciones institucionales para controlar gobiernos son: i) votantes capaces de asignar responsabilidades por el desempeño del gobierno, ii) votantes capaces de expulsar del poder a partidos responsables de mal desempeño, iii) políticos con incentivos para ser reelegidos (posibilidad de reelección y Paldam 1991 sistema de partidos estable), iv) votantes con algún instrumento institucional para premiar y castigar.

La información asimétrica entre gobiernos y votantes vuelve difícil la rendición de cuentas (voto retrospectivo, resultados contrafácticos). La seguridad de los ciudadanos gira por las relaciones causales entre políticas y resultados. Los gobiernos pueden actuar de buena y mala fe. Los votantes bien informados pueden reducir riesgos de la extracción de rentas mediante arreglos institucionales: i) rol de la oposición pues ciudadanos tienen dos agentes (gobierno y oposición) (incentivos a controlar al gobierno) (Arnold 1993 convencer a ciudadanos cuál es la mejor política), ii) rol de los medios de comunicación para informar y dirigir la atención de condiciones generales (comportamiento sociotrópico de votantes estado general de la economía o sociedad antes de sus propias condiciones), iii) los mecanismos de responsabilidad no son solamente verticales sino horizontales (rol deliberativo de las legislaturas), iv) sistemas de control (Auditoría General).

## Organizaciones de la Sociedad Civil

Carlos Acuña en “Repasando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades” (2007) considera que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) constituyen un valioso capital sociopolítico pero sin embargo es preciso observar la falta de mayor claridad sobre el significado de “sociedad civil” y su relación con los intereses y actores que lo componen, que no toda la sociedad civil es buena sólo por su prejuicio normativo en oposición al Estado y el mercado, que falta mayor claridad respecto del significado de la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas, que existe una problemática relación de las OSC con la política, que existen debilidades y desafíos de la organización y funcionamiento de las OSC por la estructura de financiamiento, y también un problema de representación, gobierno y rendición de cuentas y que la distribución de poder entre sociedad civil y estado no es necesariamente de suma cero

En síntesis, tanto el Estado como las OSC presentan debilidades y fortalezas que siendo polos, deberían articular más cooperación para fortalecimiento mutuo, resolver debilidades y neutralizar tendencias autoritarias. Es preciso observar la organización y la incidencia de la SC, profundizar la lógica de los factores que facilitan o impiden la incidencia de la SC y su sustentabilidad intertemporal, y diferenciar el impacto coyuntural y estructural de la SC sobre las políticas públicas.

### **Puntos de partida. Tipos de explicación. Presupuestos sustantivos.**

Tanto el holismo como el individualismo metodológico desde un abordaje macro y micro y en el marco del desarrollo de explicaciones causales, intencionales y funcionales permiten visualizar el comportamiento de las variables estructurales socioeconómicas, ideológicas y político-institucionales.

### **Puntos de partida: pueden clasificarse en holismo, individualismo metodológico e individualismo sociológico.**

El holismo, en oposición al individualismo metodológico de los neoinstitucionalistas económicos coloca a las estructuras sociales y el análisis histórico en el centro de la explicación sin reconocer mayor espacio para las racionalidades individuales.

El individualismo metodológico establece presupuestos de maximización de utilidad en la explicación de comportamientos con una metodología explicativa basada en modelos deductivos.

Carlos Acuña, 2013 sostiene que “los institucionalismos con sus diferencias utilizan a las instituciones como factor explicativo de diferentes procesos” clasificando la existencia de tres grandes familias del institucionalismo (Hall y Taylor, 1996) que suelen agruparse en el neoinstitucionalismo y las teorías de elección racional que se alinean (con ciertas

modificaciones) con la idea de racionalidad económica (institucionalismo sin historia), los estudios enmarcados en el institucionalismo histórico (institucionalismo sin historia) (herederos de los “análisis macroanalíticos” de la política comparada)(Moore,1973)(Skocpol 1984) y por último, el denominado institucionalismo sociológico. Todas las familias coinciden en el interés para explicar los procesos políticos a partir de las instituciones pero con diferencias entre sí, lo cual como tendencia permite observar un mayor peso a las instituciones que a otras variables sociales con roles diferentes de actores o su propia historia.

Las instituciones pueden influir sobre variables ideológico-culturales y socioeconómicas, sobre los actores, pueden a su vez ser influidas por estas variables y por el comportamiento de los actores inmersas en una matriz política pretendiendo alcanzar un foco en los macro a los micro-procesos.

### **Tipos de explicación: pueden ser causales, intencionales y funcionales.**

Es causal (por qué pasó lo que pasó)

Es intencional (por qué los actores hicieron lo que hicieron')

Contrafactual por qué hicieron lo que en principio esperaban que hicieran.

### **El comportamiento de las variables pueden ser estructurales socioeconómicas, ideológicas y político institucionales.**

Tres variables: i) estructurales económicas, ii) política e institucionales, iii) culturales e ideológicas. Combinación de actores y contextos.

Los criterios analíticos se pueden abordar a partir de seis teorías principales para analizar los procesos políticos con sus respectivas variantes: **PLURALISMO:** i) Pluralismo tradicional, ii) Pluralismo neoclásico, (neoinstitucionalismo), **INSTITUCIONALISMO:** i) Institucionalismo histórico, ii) Institucionalismo de Elección Racional (IER) **CLASISMO** (Estratégico), **ANÁLISIS ESTRATÉGICO** (agencia).

Para la ejecución del trabajo hemos seleccionado dos teorías: la teoría del institucionalismo de elección racional (IER) y la teoría del análisis estratégico (AE)

El Institucionalismo de Elección Racional (IER) promueve la maximización de las preferencias individuales Las instituciones son reglas que resuelven problemas de coordinación (North, 1990) a la vez que solucionan problemas de acción colectiva ordenando y limitando las posibilidades de acción. Las fortalezas de este enfoque son: i) preferencias exógenas y estables, ii) reglas que resuelven problemas de coordinación, derechos de propiedad, resolución de problemas de información, reducción de costos de transacción iii) reduccionismo (los procesos políticos son la consecuencia agregada de la conducta individual y no ven las estructuras organizacionales), utilitarismo (maximización de utilidad basadas en decisiones calculadas y preferencias estables),funcionalismo (instituciones y conductas se desarrollan a través de una suerte de “proceso histórico

eficiente" que responde a necesidades colectivas) y desestimación del conflicto (como factor constitutivo e ineludible de origen).

Las debilidades de este enfoque son las siguientes: i) El cambio es difícil de explicar (instituciones perduran salvo que fallen o por shocks externos que modifican condiciones iniciales pues dejan de ser funcionales, ii) no explica porque perduran aquellas instituciones que resulten ineficientes o ineficaces, iii) no explican los problemas de secuencia (constreñimiento en la acción) en la interacción entre los actores, las opciones disponibles y la estructura de la información y sus modelos subjetivos y pagos (payoffs) a individuos y grupos.

Considerando las fortalezas y debilidades de este enfoque, se interpreta como trascendente la capacidad de cada uno de los actores de maximizar las preferencias como líderes políticos considerando a dos relevantes del contexto de esta crisis: Duhalde y Alfonsín. Es una forma de vincular el institucionalismo de elección racional con el institucionalismo histórico desde su dimensión analítica en "estados puros" a una cierta confluencia

"Por análisis estratégico (o teoría de elección racional) se entiende aquel que asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines" (Carlos Acuña, 1995).

"El proceso político es en definitiva resultado de la articulación de las acciones racionales de actores que enfrentan diversas opciones dentro de tres conjuntos de constreñimientos: i) los estructural-económicos, ii) políticos-institucionales y iii) ideológicos".

El análisis estratégico permite observar una interacción dialéctica entre actores que tienen poder y pueden potencialmente transformar las estructuras mediante sus acciones mediante un impacto deliberado o no intencionado (Cristina Zurbriggen - Universidad de la República - Uruguay- Institucionalismo centrado en actores.

Los actores toman decisiones en virtud de sus preferencias considerando normas y valores pero también en forma estratégica (Elster) en donde la estructura de costo-beneficio de las distintas opciones está determinada por las preferencias de actores opuestos e interdependientes. Los beneficios de cada actor dependen de las decisiones de actores intervinientes, no pueden determinarse en forma aislada sino en función de las decisiones que adopten los demás, por lo tanto cada actor debe anticipar las acciones ajenas al momento de decidir.

En el análisis estratégico, la racionalidad es interdependiente sin contexto predeterminado pues depende de las decisiones de los demás, el curso de acción de cada actor depende de lo que hace el otro. El punto de partida puede ser micro o macro. La racionalidad estratégica indica que dada las preferencias y los constreñimientos el actor optimiza la relación costo/beneficio eligiendo los cursos de acción que mejor se adapta a la relación medios/fines.

El análisis estratégico asigna importancia causal y metodológica a los actores en el marco de su actuación asociada a la estructura de opciones mutua y cambiante. (La Matriz Política Argentina) Acuña y Smulovitz.

La estrategia no elimina el conflicto, la tensión persiste pero se canaliza estratégicamente. La anticipación se da en condiciones de incertidumbre con estrategias que intentan anticipar decisiones ajenas logrando que la teoría y la evidencia se retroalimentan.

Desde el punto de vista del análisis estratégico la matriz como lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, un ambiente o estructura o proceso particular ocurre o se desarrollar está determinada por un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos.

En este sentido, la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que fijan: i) límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos, ii) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles y iii) brindan a los distintos actores un conocimiento de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas influyendo en la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses. (Acuña, 1995a).

El conocimiento de las propiedades de la matriz política en las que están inmersos los actores es una condición necesaria para el análisis estratégico pues nos permite comprender los procesos políticos pasados, explicar el presente e indagar escenarios futuros.

La explicación causal viene dada por preferencias, intereses y deseos de los actores dentro de procesos estructurales, de acciones de otros actores o del mismo actor actuando sobre sí mismo pero la constitución del actor y sus características requieren una explicación intencional. La articulación de las distintas estrategias de los actores requieren nuevamente una explicación causal.

Las fortalezas del análisis estratégico son las siguientes: i) determina o nos permite saber lo que no podrá ocurrir, ii) otorga probabilidades diferenciales para las distintas tendencias presentes de realización factible, iii) permiten observar el comportamiento de los actores en base a una intencionalidad estratégica que articula sus intereses, preferencias, expectativas, conocimientos y frecuentemente errores de apreciación.

Las debilidades del análisis estratégico son principalmente dos: i) no está en condiciones de explicar procesos de transición de una situación estratégica a otra (transiciones y cambios de un punto de equilibrio a otro), ii) no puede procesar las contingencias de origen externo o interno que inciden en las propiedades de la matriz, en las opciones de los actores y en la racionalidad de sus comportamientos.

¿ Por qué hubo un proceso de cooperación en el sistema político argentino en el año 2002 con la salida de la convertibilidad bajo los liderazgos de Duhalde y Alfonsín en el marco de una crisis financiera, económica, productiva, social, sanitaria y política ? ¿ Por qué la salida

de la convertibilidad constituye una instancia de cooperación en el sistema político argentino?

El análisis de la historia argentina nos permite identificar hitos, factores o variables que determinan la cooperación en el sistema político argentino entre 1973-2024.

Los hitos de cooperación en este período fueron: i) el abrazo de Perón y Balbín después de largos períodos de desencuentro (1946-1973), ii) la reforma constitucional de 1994 después de reformas no consensuales (1853-1860-1866-1898-1949-1957-1972), iii) la salida de la convertibilidad monetaria (1991-2001) en el año 2002.

El conocimiento de los actores, su capacidad de interacción sistemática y la tendencia temporal hacia un horizonte previsible determinaron las condiciones objetivas y subjetivas de cooperación en el marco de un análisis estratégico utilizando la teoría de los juegos.

Las dos maneras alternativas de responder se hará en base al institucionalismo de acción racional y el análisis estratégico teniendo en cuenta el punto de partida de la explicación, las nociones sobre los sujetos participantes (identificación de actores) y la relación entre variables (peso y dimensión).

Las fortalezas y debilidades de cada una de estas alternativas se desarrollan precedentemente con precisión junto a los rasgos centrales de la teoría que mejor explica las circunstancias con sus apreciaciones.

Para el institucionalismo de acción racional (IAR) la maximización de las preferencias individuales de los actores sin importar la historia, la trayectoria ni el recorrido de la confianza mutua ni la iteración entre los mismos explican las decisiones adoptadas.

¿Cuál era el contexto tanto de Duhalde como de Alfonsín para lograr un acuerdo de cooperación en esa instancia?

Duhalde había sido elegido Senador Nacional, primera elección posterior a la reforma constitucional de 1994 en donde se elige cada Senador por el voto popular, dos por la mayoría y uno por la minoría. Había sido el candidato presidencial por el PJ en las elecciones de 1999 con el 37 % de los votos en donde gana la fórmula de la Alianza (UCR-FREPASO) mientras que Alfonsín había sido el principal arquitecto de la reforma constitucional en 1994 fortaleciendo el sistema de partidos (artículo 38 de la CN reformada) y fue al mismo tiempo elegido como Senador por la minoría (15,4%).

Tanto Duhalde como Alfonsín fueron elegidos por mayoría y minoría respectivamente como Senadores Nacionales en las elecciones de medio término del año 2001 en forma directa. Alfonsín también fue el presidente del Comité Nacional de la UCR en la transición del gobierno de De la Rúa para ser reemplazado posteriormente por Angel Rozas.

La renuncia anticipada de De la Rúa como Presidente de la Nación genera un mecanismo de reemplazo por medio de la ley 20972 a través de la Asamblea Legislativa en donde a través de dos etapas con Adolfo Rodríguez Saa inicialmente y Duhalde a partir del 1/12/2002 con el 94% de los votos de los miembros del Congreso de la Nación es elegido Presidente de la Nación.



La decisión inmediata fue la conformación de un gabinete de unidad nacional con la salida de la convertibilidad a través de la sanción de una ley de emergencia 25561 que permitió recuperar la actividad económica y el empleo con estabilidad monetaria.

Este proceso político puede ser analizado a través de dos métodos: i) institucionalismo de elección racional, ii) análisis estratégico.

El IER promueve la maximización de las preferencias individuales con fortalezas y debilidades. La fortaleza de este enfoque se refiere a la capacidad de cada uno de los actores de maximizar las preferencias considerando a dos relevantes: Duhalde y Alfonsín.

Para Duhalde la maximización de su preferencia era conducir los destinos del país luego de las elecciones de 1999 y aplicar un programa económico atento a los intercambios realizados con el Grupo Productivo respecto a la afectación de la convertibilidad respecto al quiebre de las empresas e industrias y el aumento del desempleo. Su equipo económico liderado por Remes Lenicov debían responder dos preguntas: i) ¿se puede salir de la convertibilidad?, ii) ¿cómo?

Para Alfonsín, la maximización de su preferencia como actor político y conductor de la UCR era generar las condiciones de cooperación para resolver el fracaso de la gestión de gobierno en un contexto de dos mandatos constitucionales en 18 años que no podían finalizar sus respectivos mandatos como consecuencia de la crisis económica: la primera de su gobierno por hiperinflación y la segunda por hiper recesión, alto desempleo y deflación.

Ambas preferencias individuales de los actores maximizando sus intereses de cumplir un mandato programático por un lado y generar las condiciones de resolución de un fracaso de gobierno por el otro articulaban coincidencias explícitas en una coordenada de tiempo y espacio político. (No importa el origen de las preferencias para el racionalismo). La mejor opción para ambos era salir de la convertibilidad. Preferencias coinciden.

Las debilidades del IER es la incapacidad de explicar las decisiones políticas y de gobierno dentro de la dinámica del proceso político sólo por las preferencias de los actores sino por las definiciones del contexto, sus urgencias y las circunstancias que exceden las preferencias. La explicación es endógena al proceso político.

“Por análisis estratégico (o teoría de elección racional) se entiende aquel que asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines” (Carlos Acuña 1995).

“El proceso político es en definitiva resultado de la articulación de las acciones racionales de actores que enfrentan diversas opciones dentro de tres conjuntos de constreñimientos: i) los estructural-económicos, ii) políticos-institucionales e ideológicos”.

El análisis estratégico permite observar una interacción dialéctica entre actores que tienen poder y pueden potencialmente transformar las estructuras mediante sus acciones



mediante un impacto deliberado o no intencionado (Cristina Zurbriggen - Universidad de la República - Uruguay- Institucionalismo centrado en actores.

Los actores toman decisiones en virtud de sus preferencias considerando normas y valores pero también en forma estratégica (Elster) en donde la estructura de costo-beneficio de las distintas opciones está determinada por las preferencias de actores opuestos e interdependientes. Los beneficios de cada actor dependen de las decisiones de actores intervinientes, no pueden determinarse en forma aislada sino en función de las decisiones que adopten los demás, por lo tanto cada actor debe anticipar las acciones ajenas al momento de decidir.

En el análisis estratégico, la racionalidad es interdependiente sin contexto predeterminado pues depende de las decisiones de los demás, el curso de acción de cada actor depende de lo que hace el otro. El punto de partida puede ser micro o macro.

El análisis estratégico asigna importancia causal y metodológica a los actores en el marco de su actuación asociada a la estructura de opciones mutua y cambiante. (La Matriz Política Argentina) Acuña y Smulovitz.

La estrategia no elimina el conflicto, la tensión persiste pero se canaliza estratégicamente. La anticipación se da en condiciones de incertidumbre con estrategias que intentan anticipar decisiones ajenas logrando que la teoría y la evidencia se retroalimentan.

Desde el punto de vista del análisis estratégico la matriz como lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, un ambiente o estructura o proceso particular ocurre o se desarrollar está determinada por un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos.

En este sentido, la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que fijan: i) límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos, ii) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles y iii) brindan a los distintos actores un conocimiento de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas influyendo en la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses. (Acuña, 1995a).

El contexto del acuerdo de Duhalde con Alfonsín para la salida de la convertibilidad monetaria (ley 23928) mediante la sanción de la ley 25561 (emergencia cambiaria, productiva, económica, financiera y social) es una caída del PIB entre 1998-2002 equivalente al 20 % y una deflación para el mismo período de 5 % con un retiro masivo de depósitos del sistema financiero provocando una crisis bancaria que obliga al entonces Ministro Cavallo a implementar el denominado “corralito” luego reforzado con un “corralón” para reprogramar la devolución de depósitos en dólares por la inexistencia de los mismos en virtud del descalce de cartera.

La movilización popular que integra el movimiento de desocupados junto a los ahorristas perjudicados y la clase media que padece el aumento de la desocupación creciente junto a una recesión feroz provoca una reacción social significativa.

El conflicto social se agudiza y el descrédito del sistema político provoca un rechazo a través de las asambleas populares y la consigna “que se vayan todos, que no quede ninguno”.

El análisis de este proceso político mediante la metodología del análisis estratégico nos indica que el ambiente o matriz para preservar el sistema democrático se hace en el marco de la ley 20972 pero las capacidades emergentes del consenso determina los límites de factibilidad de los mismos para la realización de intereses.

Existe una confianza mutua y una interacción previa de los actores a través de la relación personal entre Remes Lenicov representando a Duhalde y Jesús Rodríguez con Raúl Baglini representando a Alfonsín. El 1 de enero de 2002 en la casa de Duhalde una reunión entre el anfitrión, Remes, Alfonsín y Sourrouille generan las condiciones para implementar la salida de la convertibilidad por consenso. Recordemos que la Asamblea Legislativa elige a Duhalde con el 94 % de los votos de los asambleístas.

Los límites de factibilidad, las probabilidades diferenciales y el mapeo de las relaciones sociopolíticas para determinar los más eficientes cursos de acción en el marco de las variables estructurales, políticas-institucionales e ideológicas están determinadas por el rol preponderante de los actores, la confianza mutua, el conocimiento de los mismos y las condiciones objetivas y subjetivas para determinar los cursos de acción posibles.

La realización de intereses y objetivos políticos en el marco de los límites de factibilidad y las probabilidades diferenciales de realización están asociados a la capacidad de resolución de la crisis económica en el marco de la preservación de la democracia como sistema institucional en el marco de las restricciones legales de ley vigente (20972) y de la CN.

La ventaja del análisis estratégico es la importancia del análisis de la matriz política, las variables, los límites de factibilidad, las probabilidades diferenciales de realización y el mapeo de los actores y las relaciones sociopolíticas. El condicionamiento de las variables, de los límites de factibilidad y el mapeo de los actores determinaron condiciones de cooperación como salida de la crisis. Las entidades financieras, el FMI, los grupos económicos internacionales, Estados Unidos, Anne Krugger y economistas internacionales boicotearon el acuerdo.

El cambio de Ministro de Economía (Lavagna-Remes) focalizó la implementación de tres decisiones: i) rescate de cuasimonedas, ii) emisión de bono para cubrir descalce de cartera en los bancos el sistema financiero, iii) aplicación de CVS por CER en deudores hipotecarios hasta un límite determinado.

Las debilidades del análisis estratégico es que los alcances de la narrativa analítica no incluye con detalle a los actores internacionales relevantes que inciden en las determinaciones locales de política.

Aunque con sus imperfecciones el análisis estratégico permite explicar adecuadamente el momento histórico con una narrativa específica para determinar el rol de los actores, los límites de factibilidad, las probabilidades diferenciales de realización de intereses y objetivos políticos y el mapeo de los actores.

Las decisiones de cada actor valen en la medida de las interacciones con los otros para lograr objetivos y realizar los intereses.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- 1.1. (Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de modernización del Estado.JGM)(Octubre 2007). Carlos Acuña compilador: i) Peter Evans (El Estado como problema y solución -pp 17), ii) Michael Mann (El poder autónomo del Estado; sus orígenes, mecanismos y resultados pp 55), iii) Guillermo O'Donnell ( Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países comunistas pp 79), iv) Oscar Oszlak ( Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio pp 115), v) Adam Przeworski (Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente pp 143). vi) Theda Skocpol (El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual pp 169)
- 1.2. Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades. Carlos H Acuña-Siglo XXI Editores Argentina S.A. (2007) Carlos H Acuña-Ariana Vacchieri compiladores -La incidencia política de la sociedad civil.
- 1.3. El Poder. Un enfoque radical. Steven Lukes. Siglo XXI Argentina editores sa. Primera edición en castellano 1985.
- 1.4. ¿Qué es... y qué no es la democracia? Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl (1992).
- 1.5. Racionalidad Política versus Racionalidad Económica Carlos H Acuña (1997) Revista de Ciencia Política. Notas sobre el Modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría y Método del Análisis Político.
- 1.6. ¿Cómo entender las instituciones y su relación con la política?. Carlos H Acuña-Mariana Chudnovski (2013).
- 1.7. La última instancia: ¿Son las Instituciones la Causa Primaria del Desarrollo Económico? Adam Przeworski.
- 1.8. El Institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Cristina Zurbriggen Universidad de la República. Uruguay. Revista de Ciencia Política/volumen 26/ N°1-2006-

- 1.9. La Nueva Matriz Política Argentina- Ediciones Nueva Visión - Marzo 1995. Carlos H Acuña compilador. Introducción pp 13-23.
- 2.0. Desarrollo Institucional y Conflicto - CAF - vol 5 - 2017.Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Desarrollo Institucional y Conflicto. De la Geopolítica a la distribución del ingreso. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. Sebastián Mazzuca.