

*Revista*

**Perspectivas de  
Políticas Públicas**



Revista  
**Perspectivas de Políticas  
Públicas**

ISSN 1853-9254  
Año 1, No. 1

Publicación semestral  
del Departamento de  
Planificación y Políticas  
Públicas

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento  
de Planificación y Políticas Públicas**

Directora *Ana Farber*

**Comité Editorial**

*Ana Jaramillo*  
*Nerio Neirotti*  
*Ana Farber*  
*Juan Carlos Geneyro*  
*Rubén Heguilein*  
*Alfredo Ossorio*  
*Diego Raus*  
*Elvira Lofiego*

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*

Secretaría  
*Emanuel Porcelli*  
*Sebastián Cruz Barbosa*

Traducción *Claudia Bértolo*

**Diseño**

Centro de Diseño y Comunicación Visual  
Universidad Nacional de Lanús  
Director *Claudio Loiseau*

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**Misión**

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.



Revista  
Perspectivas de Políticas  
Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas  
**Universidad Nacional  
de Lanús**

29 de Septiembre 3901,  
1826 Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires,  
Argentina.  
Tel: (+54 11) 6322-9200  
int. 138 / Canjes: int. 225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

### **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Norberto ALAYÓN*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
*Luis Fernando AYERBE*  
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil  
*José BELL LARA*  
Universidad de La Habana, Cuba  
*Emelio BETANCES*  
Gettysburg College, Estados Unidos  
*Barry CARR*  
Australian National University, Australia  
*André CORTEN*  
Université de Quebec, Canadá  
*Carlos DE LA TORRE*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Ecuador  
*Fernando DÍAZ ORUETA*  
Universidad de Rioja, España  
*Arturo FERNÁNDEZ*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*José GANDARILLA SALGADO*  
Universidad Nacional Autónoma de México, México  
*Richard HARRIS*  
California State University, Estados Unidos  
*Alejandro ISLA*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Argentina  
*Nicolás LYNCH GAMERO*  
Universidad del Pacífico, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG*  
Universidad de Salamanca, España  
*Pierre OSTIGUY,*  
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile  
*José Luis OSUNA*  
Universidad de Sevilla, España  
*Berenice P. RAMIREZ LOPEZ*  
Universidad Nacional Autónoma de México, México  
*Alexis ROMERO SALAZAR*  
Universidad del Zulia, Venezuela  
*Guillermo SCHWEINHEIM*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Joan SUBIRATS*  
Universidad Autónoma de Barcelona, España  
*César TCACH*  
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
*Juan Carlos TEDESCO*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Alfonso TORRES*  
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia  
*Mabel THWAITES REY*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Revista  
Perspectivas  
de Políticas  
Públicas**  
ISSN 1853-9254

**Universidad  
Nacional de Lanús  
Año 1, No. 1  
Julio-Diciembre 2011**

**Presentación** Págs. 8-9

### **Artículos**

**Pierre Salama** Págs. 11 -27

El crecimiento impulsado por el mercado interno como respuesta a la crisis en América Latina:

¿Una utopía movilizadora?

*Domestic market-led growth as a response to the crisis in Latin America. A mobilising utopia?*

**Gerardo Avalle y María Gabriela Brandán Zehnder** Págs. 29-46

Entre la compensación y la inclusión. Tensiones en las políticas laborales y de empleo en la Argentina post-convertibilidad.

*Between compensation and inclusion. Tensions in labour and employment policies in Argentina's post-convertibility period*

**Martín Ierullo** Págs. 47-65

De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina en el periodo 1984-2010

*Food bags, community kitchens and cards to buy food. Elucidating the paths of food assistance policies in Argentina during 1984-2010*

**Julio Aguirre** Págs. 67-83

John Rawls y el Ingreso Ciudadano

*John Rawls and Citizen's Income*

**Mariana Gené** Págs. 85-107

En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado

*On the professionals of politics. Trajectories, practices and skills in exercising political power from the State*

**Fernando Pedrosa** *Págs. 109-132*

Políticas públicas y partidos políticos. El peso de las instituciones informales. Definiciones teóricas y un estudio de caso sobre la Unión Cívica Radical

*Public policies and political parties: the important role of informal institutions. Theoretical definitions and study of the case of UCR (Radical Civic Union)*

**Victoria Ortiz de Rozas** *Págs. 133-159*

Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009)

*Recruitment methods for political officers, a gateway to the study of the provincial political regime. Santiago del Estero (1999-2009)*

**Iván Stola y Alejandro Frenkel** *Págs. 161-179*

La alianza del gobierno de Evo Morales y las Fuerzas Armadas en el proceso de transformación del estado boliviano

*The alliance of Evo Morales' government and the Armed Forces in the transformation process of the Bolivian State*

### **Reseñas**

François Dubet: Repensar la justicia social.

*François Dubet: Rethinking social justice*

**Reseña de Eva Vázquez** *Págs. 181-184*

Hugo Spinelli, Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel, Victoria Darraidou: Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008

*Hugo Spinelli, Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel, Victoria Darraidou: Mortality by firearms in Argentina, 1990-2008*

**Reseña de Julio Azcoaga** *Págs. 185-187*

## **Presentación**

Es para mí un orgullo presentar la nueva **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús.

Creemos que es una herramienta de gran significado para nuestra universidad, ya que desde su creación, nuestro proyecto universitario pretende formar recursos humanos y realizar investigaciones para contribuir en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales.

Muchas veces sostuvimos que las universidades basadas en el modelo escolástico tienen disciplinas y las sociedades tienen problemas. Para poder contribuir a su solución se requieren miradas trans e interdisciplinarias. La UNESCO hace ya muchos años sostuvo que las universidades de este siglo deberían tener esta perspectiva conocida en otras latitudes como “Universidades orientadas hacia los problemas”.

Durante mucho tiempo se sostuvo que el problema de los gobiernos era que sus dirigentes políticos no eran profesionales. Sin embargo, los gobiernos integrados en la actualidad mayoritariamente por profesionales continúan con dificultades para resolver problemas, ya que al decir de Matus provienen de ciencias verticales.

Por dichas razones, el estudio de las políticas públicas adquirió un desarrollo exponencial en los años recientes, estimulado a su vez por las transformaciones de la morfología social de la realidad, que redefinieron los enfoques teóricos y político-institucionales del estado y sus relaciones con la sociedad y la globalización.

Desde su creación, la Universidad Nacional de Lanús asignó a esta área del conocimiento un lugar destacado, ya que el Departamento de Planificación y Políticas Públicas es uno de los cuatro Departamentos que pretenden abrir campos epistemológicos por problema y no por disciplina.

Las novedosas carreras de grado y de posgrado de nuestra Casa de Estudios como la Licenciatura en Ciencias Políticas y Gobierno, la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, la Maestría en Epidemiología, Gestión y políticas de salud, la Licenciatura en Seguridad Ciudadana, la Licenciatura en Gestión Ambiental Urbana, entre otras, dan cuenta de ello. Coherentes con la misión universitaria de conocer para actuar y actuar para transformar la realidad con criterios de justicia, libertad y bienestar debe reflejarse en su oferta académica, en sus investigaciones y en su colaboración con los nuevos problemas de la sociedad argentina

La creación de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** forma parte de este concepto. Ubicada en un área transdisciplinaria e interdisciplinaria por excelencia, convocamos a investigadores, docentes, académicos y decisores políticos provenientes de un amplio arco de disciplinas y enfoques, tanto de nuestro país como del exterior a nutrir nuestras páginas e involucrarse en los debates democráticos nacionales. A través de la más amplia libertad de opinión y los más altos estándares de calidad académica, la revista aspira a dar cabida a enfoques críticos y propuestas teórico-metodológicas que ofrezcan nuevos abordajes a los desafíos que enfrentan las sociedades del continente.

Ana Jaramillo

**Rectora, Universidad Nacional de Lanús**



## El crecimiento impulsado por el mercado interno como respuesta a la crisis en América Latina.

# ¿Una utopía movilizadora?

*Domestic market-led growth as a response to the crisis in Latin America.*

*A mobilising utopia?*

### **Pierre Salama**

Economista, Profesor de la Facultad de Economía-Universidad de París XIII (Villetaneuse).  
salamapierre@realbert@yahoo.fr  
<http://pero.wanadoo.fr/pierre.salama/>

Este artículo desarrolla temas expuestos por el autor en la conferencia que dictó en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) el día jueves 12 mayo de 2011. Traducción del francés a cargo de Emilio Taddei, docente-investigador del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

### **Fecha de recepción:**

10 de junio de 2011

### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es indagar si una estrategia centrada en una distribución más justa de los ingresos y la consiguiente expansión del mercado interno puede contribuir a un incremento sostenido del crecimiento económico en América Latina. Aunque los obstáculos a tal estrategia parecen convertirla en una mera utopía, se argumenta que ella parece estar materializándose en algunos países de la región como Brasil y Argentina. La primera parte del artículo repasa los efectos de la crisis internacional actual en el tejido industrial de las principales economías latinoamericanas, evaluándose en la segunda las posibilidades de éxito de una apuesta por el mercado interno, teniendo en cuenta la gravitación de dos factores: la amplitud de la apertura externa y el peso de la desigualdad en la distribución del ingreso.

**Palabras clave:** crisis - mercado interno, - política económica - América Latina.

### **Abstract**

*The aim of this article is to examine whether a strategy centred on a fairer income distribution and the resulting expansion of the domestic market may contribute to a sustained increase in the economic growth in Latin America. Although obstacles to that strategy may look like mere utopia, it is argued that it appears to be materializing in some countries of the region such as Brazil and Argentina.*

*The first part of his article discusses the effects of the current international crisis on the industrial web of the main Latin American economies whereas the second part focuses on the possibilities of success from a bet on the domestic market, taking into account the influence of two factors: the scope of the external opening and the significant role of inequality in income distribution.*

**Key words:** *crisis – domestic market – economic policy – Latin America – income distribution.*

Luego de décadas de fuerte crecimiento, la crisis de los años ochenta sacudió profundamente a América Latina. El nivel del PBI (producto bruto interno) que se había alcanzado en 1980 sólo logró equipararse catorce años después, al igual que la tasa de pobreza que se ubicó en los mismos valores de 1980 al cabo de veinticinco años (Jiménez, 2010). En un continente marcado por fuertes desigualdades y, salvo raras excepciones, por políticas fiscales regresivas, por mecanismos de transferencia social bastante modestos en comparación con los vigentes en Europa, por una liberalización del comercio acotada (con la excepción de México y de algunos países de América Central), la crisis internacional de 2008 interrumpió una fase de crecimiento relativamente importante iniciada en 2003-2004.

A diferencia de lo que había sucedido durante las crisis de los años ochenta, la crisis de 2008 está fundamentalmente asociada a los países en desarrollo, antes que a las dificultades propias de la región. En este sentido se asemeja a la crisis de los años treinta. También a diferencia de las crisis de los años ochenta la de 2008, si bien es aguda, pareciera por el momento tener una duración relativamente acotada ya que desde fines de 2009 asistimos a un proceso de relanzamiento relativamente ágil del crecimiento económico. Conviene sin embargo ser prudente y no confundir un momento del ciclo con una temporalidad más larga del mismo, sobre todo porque se trata de una crisis estructural. En el estadio actual de la crisis internacional y en la medida en que aún no fue redefinida la arquitectura financiera internacional conviene ante todo ser prudente (y por qué no también un poco escépticos) respecto a la solidez y durabilidad de este crecimiento. Se trata entonces de una retomada del crecimiento económico aún frágil pero al igual que sucedió durante las crisis de la década de los ochenta y sobre todo durante los años treinta del siglo pasado la experiencia de esta crisis se pone de manifiesto en la mutación de las estructuras productivas que, si bien aún es difícil descifrar con precisión, modifica las estructuras de la gobernabilidad.

El objetivo de este artículo es indagar si luego de años de una apertura creciente un nuevo régimen de crecimiento centrado en una distribución más justa de los ingre-

sos, con la consecuente expansión del mercado interno que ello supone, es capaz de contribuir a un incremento durable del crecimiento económico. Frente a la profunda desigualdad imperante y a los poderosos conflictos de intereses que impiden tanto una reforma fiscal como una política redistributiva más onerosa para los sectores sociales más pudientes de las sociedades latinoamericanas, la apuesta por el mercado interno – luego de la prioridad otorgada al mercado externo y legitimada en los años noventa por las recomendaciones y políticas del Consenso de Washington – pareciera presentar un carácter aparentemente utópico. Sin embargo es necesario constatar que en algunos países como Brasil y en menor medida la Argentina esta “utopía” parece estar materializándose de manera incipiente. Las políticas contracíclicas adoptadas luego del estallido de la crisis internacional son diferentes a las implementadas en los años anteriores que, como señalamos, estaban inspiradas en el Consenso de Washington y se caracterizaban por la reducción de los gastos sociales practicados el calor de las crisis cambiarias y que precipitaron los ciclos recesivos. Las nuevas políticas inspiradas en un “keynesianismo pragmático” buscan promover el sostenimiento de la demanda y conducen a una disminución de los excedentes primarios. Al menos hasta inicios de 2010 estas medidas atenuaron el costo social de la crisis en lugar de acentuarlo.

Al menos en un aspecto estas políticas contracíclicas se inscriben en una relativa continuidad con las que fueron adoptadas en algunos países a inicios de la década pasada: una débil disminución de las desigualdades, una política social más sostenida y una retomada del crecimiento. ¿Podemos entonces considerar que la crisis internacional acelera de forma subterránea un proceso ya iniciado? O bien de forma más pesimista ¿podemos pensar que solo se trata de balbuceos y que una vez que se confirme la tendencia al crecimiento el modelo excluyente anterior, con algunos “retoques”, volverá a prevalecer? ¿El retorno del mercado interno, utopía movilizadora, o el retorno al modelo precedente, más abierto y menos vulnerable pero más frágil? (Salama, 2009a, 2009b). En la primera parte repasaremos los efectos de la crisis sobre el tejido industrial de las principales economías latinoamericanas y en la segunda parte intentaremos evaluar las posibilidades de éxito de la “apuesta por el mercado interno” privilegiando dos factores: la amplitud de la apertura externa y el peso que guarda la desigualdad de los ingresos.

## **1. De una crisis a otra**

### **1.1. Las inesperadas consecuencias de la crisis de 1930: un modelo original de industrialización en Argentina, Brasil y México.**

La industrialización de los países periféricos se inscribe en una división internacional del trabajo que reposa sobre la explotación de productos primarios por parte de las potencias dominantes y hace más compleja sus formaciones sociales, al mismo tiempo que constituye una amenaza para los empleos de las empresas de esos mismos países. Por otra parte la industrialización en la periferia abre la puerta a potenciales procesos de

interpelación a las lógicas de dominación que los países dominantes ejercen en el plano internacional. Esto explica la hostilidad manifiesta de estos países a la industrialización y el débil desarrollo de los mercados internos en los países periféricos. Esta relación de dominación se alteró significativamente en primer lugar como consecuencia de la primera guerra mundial y luego por la gran crisis de los años treinta. Los cambios ocurridos al final de la segunda guerra mundial marcados por la consagración de la hegemonía internacional de los Estados Unidos, que reemplazó el lugar ocupado hasta entonces por Gran Bretaña ya debilitada y en declive, crearon un contexto más favorable para la industrialización de los países de la periferia.

La crisis de los años treinta tuvo dimensiones mayúsculas. Sus repercusiones sobre las economías en desarrollo fueron en general considerables. Con el deterioro de los términos de intercambio y la caída pronunciada del volumen de exportaciones de productos primarios la capacidad de importación de estos países se vio afectada considerablemente. La duración de la crisis, no prevista por los políticos, tuvo consecuencias diferenciadas según los países. Algunos no sufrieron cambios profundos y continuaron insertándose de forma tradicional en la división internacional del trabajo. Otros, menos numerosos, luego de una fase de crisis más o menos prolongada experimentaron una “industrialización no pensada”, según la feliz expresión de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas). Esta industrialización no planificada fue el resultado de un conjunto de condiciones: a) existencia de un tejido industrial mínimo generado por la propia actividad exportadora (por ejemplo talleres de reparación de máquinas a vapor utilizadas en la actividad del transporte de materias primas, economías de aglomeración ligadas a la edificación de puertos y ciudades, y otras); b) demanda proveniente de la difusión más o menos importante de relaciones mercantiles o asalariadas según la naturaleza de las exportaciones; c) apoyo efectivo a los ingresos de los exportadores a través de la compra en moneda local de una parte de su producción. El respeto de estas condiciones y la prolongación imprevista de las restricciones externas condujo a un modelo original de industrialización: un círculo virtuoso de sustitución de importaciones de bienes livianos que permitió un fuerte crecimiento en un contexto internacional en crisis y que creó consecuentemente un mercado interno.

La dimensión del mercado interno aumentó a medida que se desarrolló el proceso de sustitución de importaciones. La inversión funcionó creando empleos ya que los bienes producidos eran de baja intensidad de capital. La provisión de mano de obra y de trabajadores provino de los flujos migratorios internacionales por un lado y por otro, y de forma creciente, de la migración interna del campo a las ciudades. La contratación de estos trabajadores se tradujo en un incremento del proceso de monetización ya que como campesinos se encontraban poco monetizados. La creciente monetización de la economía reemplazó y amplió la demanda de los bienes exportables valorizando así la producción destinada al mercado interno que se encontraba en vías de constitución. El

círculo es virtuoso en este sentido. La dinámica del crecimiento proviene entonces del aumento de la demanda pero a diferencia de un proceso keynesiano clásico, este incremento está más ligado a la monetización de la fuerza de trabajo que al aumento de los salarios. Este aspecto esencial del proceso de sustitución de importaciones livianas de los años 1930-1940 es a menudo ignorado por los economistas.

La crisis estructural de los años treinta dio nacimiento a un nuevo régimen de crecimiento “impulsado desde adentro”, según la expresión de la CEPAL. En este sentido la crisis dio lugar a un proceso de reestructuración y de superación donde “lo viejo que no termina de morir (la economía exportadora) cede lugar a lo nuevo que intenta nacer (la industrialización por sustitución de importaciones)”.

La crisis de los años treinta que estimuló la “industrialización no pensada” en algunos países de la periferia condujo a la aparición de regímenes políticos particulares y específicos. La expansión de la industria modificó la formación social y poco a poco emergieron nuevos conflictos de intereses entre las clases sociales y al interior de estas. Estos conflictos se exacerbaban cuando la sustitución de importaciones livianas se debilitó. Por un lado, y como consecuencia de la prolongación de la crisis internacional, la capacidad de importación no aumentó y por otro la estructura de estas importaciones se hizo cada vez más rígida. Así la posibilidad de producir bienes de equipamiento y productos intermedios que no podían importarse en cantidad suficiente se hizo crecientemente difícil. Esto por dos razones. Por un lado porque los bienes que debían producirse eran más intensivos en capital y la inversión requerida era mayor; por otro porque no existían bolsas de valores susceptibles de centralizar los capitales que no podían ser garantizados por pequeños empresarios individuales. El estado emerge entonces como único agente capaz de invertir en dichos sectores. Pero no resulta de esto que el estado invierte porque objetivamente deba hacerlo. Todo depende de la configuración de los conflictos sociales y de la manera de superarlos y darles sentido. En Argentina, Brasil y México la existencia de los regímenes políticos de carácter “cesarista” (Perón, Vargas, Cárdenas) habría de permitir pasar efectivamente de un crecimiento estimulado por la sustitución de importaciones livianas a un crecimiento estimulado por la sustitución de importaciones pesadas gracias a la intervención directa del estado como inversor en estos sectores. En cierta medida el estado substituye al empresario ausente como resultado del tamaño insuficiente del mercado interno existente (Mathias y Salama, 1983).

La industria pesada y los sectores energéticos y de infraestructura van a desarrollarse si las condiciones políticas lo permiten. Esto posibilita superar durante algún tiempo los obstáculos casi infranqueables producidos por el modelo de crecimiento precedente. La crisis de los años treinta tuvo por lo tanto efectos muy importantes en Argentina, Brasil y México tanto desde el punto de vista económico como político. ¿Tiene la crisis de 2008 la capacidad de producir efectos de una amplitud semejante?

## 1.2. La crisis de 2008

La crisis que se inicia en 2008 es diferente de la de los años treinta. Es distinta en sus causas ya que la financierización económica prevalece sobre otro tipo de dinámicas. Las consecuencias de la financierización sobre el debilitamiento de los ingresos del trabajo y el endeudamiento de los hogares en algunos países desarrollados son hoy conocidas. No podemos sin embargo clasificar la crisis de 2008 como una crisis de realización argumentando que durante un período de tiempo prolongado los salarios aumentaron poco en los países desarrollados debido al hecho que el endeudamiento estimuló un tipo de demanda que hubiera sido débil si éste no hubiera existido. Tampoco puede explicarse como una crisis de sobreacumulación ya que en general la tasa de inversión sigue siendo bastante modesta en los países desarrollados y las capacidades productivas disponibles son débiles.

La crisis de 2008 es la crisis de los efectos de la globalización comercial y financiera sobre los salarios y la inversión productiva. La globalización comercial y los condicionantes externos vinculados a los bajos niveles salariales existentes en los países asiáticos incitan a la “desconexión” de la evolución salarial en relación con la evolución de la productividad, no solamente en los países desarrollados sino también en las economías emergentes latinoamericanas. La globalización financiera estimula una reorganización de las empresas para aumentar su rentabilidad inmediata. La distribución entre salario y ganancia se realiza en perjuicio del primero, con excepción de los salarios de los dirigentes empresariales y bancarios y de los beneficios financieros que aumentan considerablemente. Se produce entonces un doble efecto sobre los salarios: limitaciones externas, limitaciones financieras en la distribución del valor agregado y un efecto virtuoso provisorio gracias a la invención de nuevos productos financieros titularizados que resultan muy atractivos.

Si esta crisis es de orden estructural, como creemos, no es una reactivación coyuntural la que habrá de permitir superar las causas que la produjeron. Solamente una reforma profunda de la arquitectura financiera internacional y la imposición de nuevas reglas que regulen el comercio internacional –y que tengan en cuenta las condiciones éticas y ambientales de la producción– permitirán superar la crisis de 2008. A la luz de lo que sucedió durante la gran crisis de los años treinta con la aparición de un nuevo modelo de industrialización y la reactivación del crecimiento en los grandes países de América Latina, podemos considerar que la crisis de 2008 puede quizás permitir la emergencia de posibilidades para un nuevo ciclo de crecimiento en los países emergentes latinoamericanos, aunque es preciso ser prudentes respecto a la duración y significación del mismo. ¿Se trata de una fase alcista de un ciclo tendencialmente descendente? ¿O bien estamos frente al inicio de un ciclo de desacople más durable? Es difícil responder a estas preguntas ya que las respuestas dependen, como en los años treinta, de las reacciones políticas frente a los conflictos de intereses en juego, más particularmente frente a los conflictos distributivos.

La apertura más o menos pronunciada de las economías latinoamericanas a los intercambios comerciales y a los flujos financieros estableció canales de transmisión que favorecieron los efectos de contagio entre los países desarrollados y entre estos y los países en vías de desarrollo (OMC-OCDE, 2009; OCDE, 2009; FMI, 2009)<sup>1</sup>. La crisis de 2008 fue severa (de cinco a diez puntos menos de crecimiento dependiendo de cada caso particular en las distintas economías latinoamericanas emergentes) (Salama, 2009a y 2009b) y fue seguida en forma bastante rápida por una reactivación del crecimiento. El relanzamiento de la dinámica que conocieron estos países reposa esencialmente en un cierto dinamismo de sus mercados internos y en una oferta sostenida de las exportaciones hacia las economías asiáticas (China y en menor medida India). Sin embargo si nuevamente sobreviniera una crisis en los países desarrollados –como parece expresarlo la amenazadora crisis sobre las deudas soberanas de algunos países europeos– el dinamismo de las economías latinoamericanas podría verse afectado. Los efectos sobre las economías emergentes podrían ser más o menos devastadores de acuerdo al grado de apertura comercial de las mismas, al tipo de bienes exportados, a la intensidad de la globalización financiera y a la estructura de los stocks/flujos de capital extranjero (bonos, acciones, inversiones directas)<sup>2</sup>, a la magnitud de sus reservas reales netas<sup>3</sup>. Y esto no solamente porque habría una caída de la demanda externa sino también porque en algunas economías emergentes la posibilidad de que se consolide la dinámica del mercado interno depende del lapso de tiempo que separa a ambas crisis. Cuanto más desarrollado es el mercado interno mayores son las posibilidades de resistir a una crisis externa.

En el marco de nuestro artículo no podemos considerar esta eventualidad, que nos parece poco probable en un futuro cercano. La hipótesis que planteamos es que los países desarrollados mantendrán un crecimiento débil en la medida en que no se implementen las reformas estructurales. Es en este contexto de crecimiento económico débil en los países industrializados y de potenciales turbulencias financieras que sugerimos la posible aparición de nuevos regímenes de crecimiento económico centrados en la dinamización de los mercados internos en las economías latinoamericanas.

## 2. La historia puede repetirse?

En los años veinte la participación de las exportaciones de las grandes economías latinoamericanas en las exportaciones mundiales era más importante que la alcanzada en nuestros días luego de treinta años de apertura continua. Comúnmente se caracteriza el período de los años ochenta como el momento de la liberalización de los mercados y se piensa por lo tanto que las economías estaban más globalizadas que hoy. Este razonamiento olvida sin embargo que el mundo de esa época difería del de hoy en relación a un punto esencial: el *grado de monetización*. En las economías desarrolladas el autoconsumo en las zonas rurales, donde residía la mayor parte de la población, era importante. En las economías de América Latina era aún mayor. La relación de las exportaciones con el PBI tiene por lo tanto una significación reducida, ya que remite a magnitudes

monetizadas. Pero resulta que una parte importante de la reproducción de los individuos pasaba por circuitos no monetizados y por lo tanto no considerados en el cálculo del PBI. Hoy la monetización es casi total y esta relación es más pertinente que en la década de 1920. Hoy el mercado interno existe, no hay que construirlo. La única forma de incrementarlo es aumentando los ingresos del trabajo y los beneficios sociales lo cual, en el contexto de la globalización, solo puede realizarse si paralelamente se mantiene la competitividad relativa del país. Si esto no sucede las importaciones sustituyen a la producción interna. A diferencia de los años treinta, el crecimiento centrado en la expansión del mercado interno supone respetar los desafíos que plantea la competitividad, a menos que se reimplanten medidas proteccionistas. Estas pueden estar legitimadas por argumentos que refieren al respeto de las condiciones éticas y ambientales de producción o por el estímulo al “compre nacional” como puede ya observarse. La apuesta en favor del mercado interno debe entonces ser analizada a partir de este doble contexto de globalización y monetización casi completa, ausente en los años treinta y considerando dos variables: la contribución al crecimiento por parte del comercio exterior y la amplitud de las desigualdades.

### **2.1. Contribución mayor del comercio exterior, aunque relativamente débil, al crecimiento.**

La contribución del comercio exterior al crecimiento económico puede analizarse desde dos perspectivas: una estrictamente contable y la otra basada en mecanismos económicos que contemplan los efectos de arrastre.

Desde el punto de vista contable la evaluación se centra en las exportaciones y en las importaciones, es decir las exportaciones netas de las importaciones. Aún cuando un país está abierto a la economía mundial las primeras contribuyen positivamente a la tasa de crecimiento de dicho país cuando su balanza comercial es negativa, y viceversa. El caso de los países asiáticos, y particularmente el de China, es interesante ya que a menudo se presentan como ejemplo cuando se destacan los efectos benéficos sobre el crecimiento que tiene la expansión de las exportaciones. Cuando se considera el período 2000-2008 la contribución media de las exportaciones netas se eleva a 10,2% de la tasa de crecimiento en China. Esto significa que para una tasa de crecimiento medio del PBI de 10,2% esta contribución es solamente de 1,1 puntos mientras que la de inversión es de 5 puntos y el consumo total de 4,1 puntos. Es cierto que en el transcurso de este período crece con el aumento de los excedentes comerciales de China: según Goldstein y Xie (2009)<sup>4</sup> la contribución de las exportaciones netas pasó de 5% entre 2001 y 2004 a más de 20% entre 2005 y 2007.

Contribución contable y contribución económica no son lo mismo. Aún cuando la contribución contable al crecimiento por parte las exportaciones netas sea débil, o inclusive negativa, la contribución económica puede ser importante. Las exportaciones

pueden jugar un papel importante en el crecimiento. Inversamente pueden no tener ninguna influencia sobre el crecimiento si la tasa de apertura es importante. Tomemos dos ejemplos de economías fuertemente abiertas: el caso de México y el de Corea. En el primer caso el crecimiento no es estimulado desde el exterior, en el segundo sí.

En México el saldo de la balanza comercial continúa siendo deficitario, contrariamente a lo que sucede en Brasil y Argentina estos últimos años. La estructura de las exportaciones de México se compone entre 10% y 15% de exportaciones de petróleo, cuyo precio es volátil. El resto se divide casi por mitades entre la exportación de productos destinados principalmente al mercado interno mexicano y la otra mitad de productos destinados casi exclusivamente a los mercados externos (casi exclusivamente a Estados Unidos). El fuerte aumento de la tasa de apertura durante estos últimos treinta años se explica por la difusión de las exportaciones de productos manufacturados ensamblados producidos en las “maquiladoras”. Su valor agregado es bajo y generan poco efecto multiplicador (Palma, 2005). La contribución económica al crecimiento es por lo tanto reducida. El crecimiento del PBI resulta bajo mientras que el de las exportaciones es significativo. El efecto multiplicador es débil (Ibarra, 2008).

En el caso coreano el crecimiento es estimulado por las exportaciones pero la relación es más compleja de lo que generalmente se piensa. Según los trabajos de D. Rodrik (1995) y contrariamente a lo postulado por la *doxa* liberal no fueron ni el auge de las exportaciones ni la apertura indiscriminada de la economía los que permitieron la aceleración del crecimiento en los años sesentas. Las importaciones se componen sobre todo de productos intermedios y de bienes de equipamiento sofisticados. El fuerte incremento de las mismas refleja el de las inversiones. Son entonces las inversiones las que estimulan el crecimiento. Estas inversiones se destinan en gran medida a la producción de bienes de exportación, que son fuente de divisas. La relación es entonces la siguiente: aumento de la tasa de inversión, crecimiento de las importaciones, crecimiento de las exportaciones. Solo después de esto el saldo de la balanza comercial resulta positivo. Analizada desde un punto de vista económico la contribución positiva al crecimiento de las exportaciones, pero también de las importaciones de bienes de equipamiento sofisticados – fuente de mayor eficacia de las inversiones –, se explica por la política industrial seguida por el gobierno tendiente a favorecer la producción local de insumos necesarios para la fabricación de los productos exportados. Esta política apunta fundamentalmente a incrementar el valor agregado producido localmente y explica a su vez el aumento de las inversiones y de las importaciones de bienes de equipamiento. La contribución de las exportaciones al crecimiento económico proviene de una intensificación del tejido industrial que la acompaña a través de un aumento directo de las inversiones en el sector que produce bienes destinados a la exportación y un alza indirecta de los sectores que producen insumos para estos productos. Desde un punto de vista keynesiano el efecto multiplicador del aumento de las inversiones prevalece

sobre el efecto negativo de las importaciones y se suma al de las exportaciones. Esto que acabamos de referir en relación al caso coreano se aplica también para un buen número de economías asiáticas. Dinamizar el mercado interno por medio de una redistribución de ingresos no supone minimizar o despreciar el papel desempeñado por el mercado externo. No se trata de un “juego de suma cero”.

La relación “mercado externo–mercado interno” es por lo tanto más compleja de lo que parece a primera vista. Como dicen los filósofos, estamos en presencia de dos datos “separados pero dependientes”. Este punto de vista es poco considerado por los economistas.

Dicho esto es preciso subrayar que en América Latina durante las dos últimas décadas la apertura comercial fue moderada y la contribución de las exportaciones al crecimiento económico fue modesta. Contrariamente a lo que podríamos imaginar las economías emergentes latinoamericanas no conocieron una dinámica importante de apertura comercial. Con excepción de México y de algunos pequeños países de América Central; Brasil, Argentina y un buen número de países de la región mantuvieron globalmente su participación en las exportaciones mundiales<sup>5</sup>. Dado que estas crecieron en promedio durante este período dos veces más rápido que el PBI mundial, la globalización se acentuó pero a un ritmo más o menos equivalente al promedio mundial. A pesar del aumento sustancial del nivel de apertura de Brasil entre 1990 (11,7%) y 2004 (26,9%) el peso de este país en el comercio internacional sigue siendo aún marginal y relativamente estable entre 1975 (1,1%) y 2005 (1,1%) (Kliass y Salama, 2008); inclusive si posteriormente creció levemente en virtud del significativo aumento de las materias primas. Inversamente, el crecimiento de las exportaciones de China es mucho más rápido que la media mundial. Si en 1975 la participación del país asiático en el comercio internacional era equivalente a la de Brasil (0,9%) luego experimentó un crecimiento inocultable: 1,9% en 1990, 3,9% en 2000, 7,4% en 2005 y llega a 8,9% en 2009 (Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial y OMC-OCDE). La globalización comercial es en este caso más rápida e importante que en el caso de Brasil. Este último país y la Argentina se abrieron a la economía mundial pero aún no son economías tan abiertas como a menudo se señala.

En estos países, y contrariamente a lo que se observó en los países asiáticos, el nivel de financierización fue y es elevado, más incluso que en los países asiáticos. Sin embargo en estos casos la apertura financiera no se acompañó, o poco, con el desarrollo de productos financieros titularizados de alto riesgo en los balances bancarios, aunque estos últimos se vieron afectados por falta de liquidez como consecuencia de las repatriaciones de capitales que se produjeron en el inicio de la crisis y no por la necesidad de “limpiar” sus balances. Ello no obstante y aunque sus balances estuvieron poco afectados por productos financieros de alto riesgo, el comportamiento de los bancos privados se adaptó

al observado en los países desarrollados: los créditos a la economía disminuyeron. El financiamiento de las inversiones y de las exportaciones se hizo crecientemente difícil. Los créditos a la economía no se desplomaron ya que los gobiernos facilitaron el acceso al crédito e impusieron bajas tasas de interés (pluralidad de las tasas subvencionadas para la compra de automóviles, de viviendas, a la exportación, etc.) a través de los bancos públicos. Esta política se vio favorecida por la existencia de grandes bancos públicos, como el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) en Brasil y, en sentido contrario, se hizo más difícil ante la inexistencia o debilitamiento de los mismos.

## **2.2. Fuertes desigualdades, obstáculos a una reactivación del crecimiento a través del mercado interno.**

Las desigualdades de ingresos son particularmente elevadas en la gran mayoría de los países latinoamericanos (Salama, 2006), aunque en varios países disminuyeron levemente entre 2002 y 2008 (CEPAL 2009; López-Calva y Lustig 2009; Salvatori Dedecca, 2010).

Esta evolución es importante. Sus causas son múltiples: funcionamiento diferenciado del mercado de trabajo, transferencias sociales más importantes, política fiscal menos regresiva, disminución demográfica y aumento de la tasa de empleo femenino. La contribución de estos dos últimos factores a la disminución de las desigualdades es modesta según López-Calva y Lustig (2009:40 y ss.). En Brasil el número de adultos por hogar explica 6,6% de la reducción de las desigualdades entre 2000 y 2006. En Argentina esta cifra es de 8% y en México de 10,3%. Lo esencial de esta disminución de las desigualdades proviene de una mejora de las condiciones de trabajo (empleo, salario) y relativamente poco del aumento de los ingresos que no provienen del trabajo<sup>6</sup> (26% en Argentina, 15,1% en México). Más precisamente en Brasil vemos que la mejoría en los ingresos del trabajo es más importante en los sectores de bajos ingresos que en los sectores de altos ingresos. La razón entre los ingresos del trabajo del 5% más rico de la población y los del 50% más modesto pasa de 14,3 en 1993 a 13,5 en 2008 y finalmente la razón entre el 5% de los más ricos y el 25% de los más pobres varió de 23,6 a 18,6 (Salvatori Dedecca, 2010: 16). Estas cifras pueden parecer sorprendentes<sup>7</sup>. En parte se explican por el fuerte aumento del salario mínimo y, con ello, por el monto de las jubilaciones pagadas por el sector público<sup>8</sup>. Obedecen también por otra parte al crecimiento del empleo y a la evolución de la estructura de empleos (Salama, 2007). Pero lo más importante aquí es que contrariamente a lo que sostiene la *doxa* las transferencias sociales gravitan poco en la evolución de las desigualdades. Veremos esto con mayor detalle.

Los trabajos de la OCDE (2008), los de Goni, Humberto-López y Servén (2008) muestran claramente la débil influencia de las transferencias sobre el nivel de concentración de los ingresos medido en base al coeficiente de Gini. Cuando consideramos la diferencia entre ingreso bruto (que incluye los aportes sociales) y el “ingreso de mercado”<sup>9</sup>

se observa que el impacto de estas transferencias en los niveles de concentración de ingresos es alto en Europa pero muy débil en América Latina. Si consideramos el ingreso disponible (con aportes e impuestos directos) y el ingreso bruto (con aportes) se observa que el impacto de los impuestos en la disminución de las desigualdades es mucho más importante en Europa que en América Latina<sup>10</sup>. Esta es la razón por la cual según la OCDE (2008:130 y siguientes) la diferencia entre el coeficiente de Gini de los “ingresos de mercado” y los ingresos netos de las transferencias y de los impuestos directos en 2006 es del orden de dos puntos en América Latina contra veinte puntos en Europa. La conclusión es simple: mientras que los niveles de concentración de ingresos anteriores a las transferencias y a los impuestos directos solo presentan entre cuatro y cinco puntos de diferencia máxima entre los países de América Latina y los países europeos, estas diferencias son mucho más importantes cuando se consideran las transferencias netas de impuestos (del orden de 20-25 puntos). En promedio el coeficiente de Gini en América Latina pasa de 51,6 a 49,6 mientras que en Europa oscila entre 47,6 a 28,2.

A partir de estos datos podemos comprender que bajo la influencia de los trabajos de Celso Furtado muchos economistas hayan visto en estos niveles de desigualdad y en el bajo nivel de gastos sociales la razón de la tendencia al estancamiento económico (Salama 2006, primer capítulo) y que, por el contrario, la ligera disminución de las desigualdades y el aumento de los gastos sociales hayan podido dinamizar el crecimiento en la década del 2000 e insuflar dinamismo al mercado interno.

## Conclusión

Resulta difícil realizar hipótesis sobre el futuro de los países latinoamericanos sin distinguir las diferentes trayectorias en el transcurso de la última década o década y media. Brasil, Argentina y México tienen características comunes. Entre las más visibles podemos destacar la existencia de fuertes desigualdades en los ingresos, más importante en Brasil que en Argentina; la leve reducción de estas desigualdades; una apertura al comercio internacional aún modesta a excepción de México; el peso que cobró una parte de las exportaciones primarias en relación al total de las exportaciones en Argentina y en Brasil; la dificultad para exportar productos industriales sofisticados, menor en Brasil que en México o en Argentina y por último la tendencia a la apreciación de la tasa de cambio real con excepción de Argentina en la década pasada. También tienen recorridos diferentes. Brasil y México experimentaron en la última década una tasa modesta de crecimiento medio de su PBI. En 2004 la tasa de crecimiento aumentó en Brasil y la Argentina experimentó un crecimiento de tipo asiático. En Argentina la caída del PBI fue muy elevada en 2009, pero aún así menor que la registrada en México. En la década pasada en Brasil las desigualdades disminuyeron más visiblemente que en Argentina y México y los gastos sociales aumentaron proporcionalmente al PBI en Brasil y en Argentina, mientras que se mantuvieron estables en México (Alfonso y Dain *op. cit.*).

Estas tendencias, al igual que la aceleración del crecimiento experimentada a partir de 2003-2004 nos conducen a preguntarnos si aún antes del estallido de la crisis de 2008 no estaríamos en presencia de un nuevo régimen de crecimiento en Brasil y en Argentina (aunque en este último caso esta tendencia sería más moderada). Este régimen parece estar estimulado por el aumento de la demanda interna y, si bien aún se vislumbra “en filigrana”, su percepción se ve eclipsada por el efecto provocado por el aumento de las exportaciones de productos primarios resultante del aumento de los precios internacionales de estos productos.

Estos países se encuentran en una encrucijada. La reactivación económica y las políticas contracíclicas<sup>11</sup>, adoptadas con posterioridad al estallido de la crisis internacional, podrían servir de trampolín para la definición de un nuevo régimen de crecimiento. A través de la profundización de lo que tímidamente se expresó en los años 2000 estos países podrían de esta forma “aprovechar” la crisis internacional para disminuir sensiblemente las desigualdades de ingresos y estimular el papel desempeñado por el mercado interno en el crecimiento económico, de forma similar a lo que ocurrió en los años 1933-1934 con la gran crisis de esa década.

El regreso masivo de capitales sobre los llamados mercados financieros emergentes en América Latina, el crecimiento del PBI y las dificultades para sostener la demanda en la medida en que esta podría incrementar los costos del trabajo refuerzan el peso político de aquellos que desearían “cerrar el paréntesis abierto por la crisis” y regresar al régimen de crecimiento excluyente de los años anteriores. Esta tentación es mayor en la medida en que el regreso de los capitales se traduce en una nueva tendencia a la apreciación de las monedas nacionales luego de su caída en 2008-2009 y resulta favorable a los inversiones extranjeras, pero no favorece a los exportadores de productos industriales (disminución de la competitividad debida al aumento del costo salarial expresado en dólares que no siempre compensa la disminución del valor de sus importaciones de productos intermedios y de bienes de equipamiento). Podemos pensar que México será el país más tentado a seguir por ese camino ya que su comercio exterior está dirigido casi exclusivamente a los Estados Unidos y Canadá y los intereses extranjeros son muy fuertes en el sistema bancario del país azteca. En sentido contrario un nuevo ciclo de la crisis internacional podría favorecer la búsqueda de una política anticíclica que favoreciera la demanda, estimulando la búsqueda de otros socios comerciales y permitiendo una nueva depreciación del peso que pudiera compensar el aumento del costo del trabajo.

El mantenimiento de la política de apoyo a la demanda interna tiene más posibilidades de materializarse en Brasil y en la Argentina. Pero encuentra sin embargo múltiples limitaciones. La dimensión absoluta de la población de Brasil (aún más que en Argentina) y la existencia del Mercosur le permiten disponer de un mercado interno suficientemente amplio para una serie de productos desde el punto de vista de la valorización

del capital, pero parece insuficiente para insuflar un crecimiento durable estimulado por el mercado interno, en la medida en que el peso de las finanzas y sus efectos sobre la distribución de los ingresos no puedan ser contenidos. Por más deseable que sea el incremento de los salarios más bajos este es aún insuficiente en función de la amplitud de la miseria existente. El obstáculo de la política fiscal regresiva debe ser superado, lo cual necesariamente generará importantes conflictos de intereses que ya están presentes y pueden percibirse desde hace algunos años.

En los años treinta el mercado se creó a través de la monetización “a marcha forzada” producida por la industrialización y la impulsó. Hoy el mercado interno no puede contribuir en forma durable al crecimiento si no se pone en práctica un verdadero *Welfare State* capaz de compensar la atonía de la demanda externa con productos industriales. No apostar a esta vía es aceptar pasivamente el regreso a una especialización internacional centrada en la producción de productos primarios bajo el pretexto de aprovechar el dinamismo que hoy tiene la demanda internacional. Es elegir el camino más fácil pero también el de la fragilidad del futuro. Es optar por un regreso a los años anteriores a la década del treinta... extraño regreso de la Historia.

---

<sup>1</sup> Es necesario recordar que de manera general en las economías emergentes los bancos tenían pocos activos de riesgo elevado y si al inicio de la crisis hubo una sequía de liquidez, ella fue sobre todo porque los capitales “fugaron” de esos países para alimentar la liquidez de las casas matrices de las empresas y de los bancos multinacionales y de los inversores internacionales. Esta es la razón de la caída de las monedas respecto al dólar. El regreso de los capitales atraídos por la alta rentabilidad de las bolsas emergentes no condujo sin embargo a un incremento significativo de los préstamos. Es por ello que los bancos públicos tuvieron que funcionar como posta de los bancos privados en quiebra.

<sup>2</sup> El contagio es más o menos consecuente según los países y la amplitud de sus respectivas globalizaciones. Algunos indicadores sintéticos permiten evaluarlo. Es lo que intentan hacer con mayor o menor éxito las instituciones internacionales (FMI, 2009), ya que según un indicador construido por la OCDE (2009,42) México sufriría menos la crisis que otros países. Sin embargo esto fue justamente lo que no sucedió.

<sup>3</sup> Se trata de un punto importante y poco analizado. Las reservas se forman ya sea con excedentes de la balanza comercial, con excedentes de la balanza de capitales, o con ambos. Solamente las primeras son reservas reales, mientras que las segundas son muy sensibles a la coyuntura y pueden verse amputadas por un retorno parcial de los capitales, como fue el caso a finales de 2008. Sobre este punto ver Bradesco (24/12/2009).

<sup>4</sup> Vale señalar como ejemplo que la contribución neta de Corea del Sur en el período es más elevada (28,6%) al igual que la de Singapur (27,3%). La de Alemania fue de 64% (balanza comercial fuertemente excedentaria) y la de los Estados Unidos de - 4,3% (balanza comercial deficitaria).

<sup>5</sup> Además de las críticas formuladas por Birdsall y Hamoudi (2002) a los trabajos de Dollar y Kray (2000) subrayamos que este indicador está lejos de ser perfecto para las economías cuyas exportaciones están constituidas en gran parte o exclusivamente por productos primarios como en el caso de los países menos avan-

---

zados (PMA). En efecto la volatilidad de los mercados de materias primas es particularmente pronunciada. El numerador de esta razón se encuentra entonces muy afectado por la evolución de los precios de las materias primas y por lo tanto también el propio indicador. Definir o no las economías como “globalizantes” de acuerdo a la evolución de esa razón y pretender establecer una relación con la tasa de crecimiento del PBI es poco pertinente desde un punto de vista científico.

<sup>6</sup> Esta categoría es muy homogénea. Remite tanto a las transferencias sociales, a los alquileres como también a los ingresos de capital.

<sup>7</sup> Dos observaciones: los ingresos del 1% crecen mucho más rápido como en el conjunto de los países occidentales; los ingresos del capital (intereses, dividendos) están muy deficientemente registrados.

<sup>8</sup> En muchos países se puede observar una relación entre el monto de las jubilaciones pagadas y el salario mínimo; el incremento relativo de éste aumenta el monto de las jubilaciones. De forma más general las políticas sociales, de acuerdo a la definición que de las mismas hacen los latinoamericanos (educación y de transferencias sociales, y fundamentalmente la salud y las jubilaciones) son relativamente débiles aunque están en aumento en algunos países como Brasil. Según un trabajo de Afonso y Dain (2009) en el período 1985-1990 solamente en tres países (Argentina, Chile y Costa Rica) los gastos sociales excedían 13% del PBI. En el período 2006-2007 son nueve países los que se encuentran en esta situación, entre ellos Brasil (24,4% del PBI), pero no Chile. En el primer período señalado los gastos sociales en México eran inferiores a 9% del PBI pero aumentaron en el segundo período a 11,2% del PBI.

<sup>9</sup> Según esta definición el ingreso de mercado no incluye las contribuciones sociales, a diferencia del ingreso bruto que sí las incluye. El ingreso de mercado es por lo tanto el pago que el asalariado recibe de su empleador. El ingreso disponible es el ingreso que dispone el asalariado luego de la deducción de los impuestos directos.

<sup>10</sup> Esta diferencia sería aún mayor si hubiéramos podido incluir en este trabajo los impuestos indirectos, más importantes en América Latina que en Europa (CEPAL 2009: Gómez Sabaini et al. 2008). Los impuestos indirectos son en general más regresivos que los impuestos directos ya que los paga el conjunto de los ciudadanos mientras que no ocurre lo mismo con los impuestos directos.

<sup>11</sup> Políticas contracíclicas que se caracterizan fundamentalmente por el estímulo a la demanda interna, tanto en el orden fiscal (reducción de ciertos impuestos) como en el monetario (tasa de interés artificialmente baja para la compra o la venta de ciertos productos) y en el plano presupuestario (efectos debidos al aumento del salario mínimo, de las jubilaciones, de las transferencias sociales) y no así o en menor medida por políticas de infraestructura pública materializadas en grandes emprendimientos como en el caso de China (Khatiwada, Jiménez 2009).

## Referencias Bibliográficas

- Afonso, J. R. y Dain, S. (2009) *Dos décadas de la descentralización del gasto social en América Latina: una evaluación preliminar*. Santiago de Chile: CEPAL, documento de trabajo no publicado.
- Alvarez Estrada, Daniel (2009) “Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México”. CEPAL: Serie Macroeconomía del desarrollo No. 91 (agosto).
- Birdsall, N. y Hamoudi, A. (2002) *Commodity dependence, trade and growth : when “openness” is not enough*. Washington Center for Global Development. Working Paper n° 7 (May).
- Bradesso (2009) “Em que medida o elevado deficit externo brasileiro em 2010 sera capaz de conter a apreciação do real?” *Destaque Depec*, n°104, 28 de diciembre.
- CEPAL (2009) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Dollar, D. y Kray, A. (2000) *Growth is good for the poor*. Washington DC: World Bank [www.worldbank.org/research](http://www.worldbank.org/research).
- FMI (2009) *World economic Outlook : Crisis and Recovery*. IMF: Washington D.C.
- Galindo A., Izquierdo, A. y Rojas-Suarez, L. (2010) *Financial Integration and Foreign Banks in Latin America, How they impact the transmission of external financial shocks*. IDB Working Paper n°116
- Goldstein, M. y Xie, D. (2009) *The Impact of the Financial Crisis on Emerging Asia*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, Working paper n°9/11.
- Gomez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2008) *Argentina: análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. [www.estimacionestributarias.com/archivos/sabaini%202008.pdf](http://www.estimacionestributarias.com/archivos/sabaini%202008.pdf)
- Goni, E., Lopez, Humberto, J. E. y Servén, L. (2008) *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. Policy Research Working Paper, n°4487
- Ibarra C. (2008) “La paradoja del crecimiento lento de México”, *Revista de la Cepal* 95:85-102.
- IEDI (2006) *Carta Iedi Brasilia*
- Jimenez, J. P. (2010) *Crisis, recuperación y espacios de política: desafíos de la política fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL, Documento de trabajo.
- Khatiwada, S. (2009) *Stimulus Packages to Counter Global Economic Crisis*, Geneva, International Institute for Labor Studies, Discussion Paper DP/196.
- Kliass, P. y Salama, P. (2008) “La globalisation au Brésil: ¿responsable ou bouc émissaire?” *Lusotopie* 38.
- Lopez-Calva, L. F. y Lustig, N. (2009) *The recent decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru*. ECINEQ, Working Paper n° 140.
- Mathias, G. y Salama, P. (1983) *L'Etat sur développé*. Paris : Maspéro-La découverte.
- OCDE (2008) *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*. Bruxelles: OCDE.

- OCDE (2009) *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere*. Bruxelles: OCDE.
- OMC-OCDE (2009) *Globalisation and Emerging Economics*. Paris: OCDE.
- Palma, G. (2005) "The seven main "stylised facts" of the Mexican economy since trade liberalization and Nafta". *Journal of Industrial and Corporate Change* 14 (6):941-991.
- Rodrik, D. (1995) "Growth policy, getting interventions right : how South Korea and Taiwan grew rich". *Economic Policy* No. 20. [www.nber.org/papers/w4964.pdf](http://www.nber.org/papers/w4964.pdf)
- Salama, P. (2006) *Le défi des inégalités, une comparaison économique Amérique latine/Asie*. Paris : La Découverte.
- Salama, P. (2007) "Pauvreté, le bout du tunnel?", *Problèmes d'Amérique latine*, n°66/67. Existe versión en castellano disponible en: <http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/>
- Salama (2009a) "Argentine, Brésil, Mexique face à la crise", *Revue Tiers Monde* n° 197. Existe versión en castellano Salama, Pierre (2009) Argentina, Brasil y México frente a la crisis internacional (Buenos Aires: Herramienta). Disponible en: <http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/>
- Salama (2009b) "Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil, du Mexique", in *Les Suds dans la crise*" (sous la direction de Ph.Hugon et P.Salama). Paris : Armand Colin. .
- Salvadori Dedecca, C. (2010) "As desigualdades na sociedade brasileira". Documento no publicado.
- Titelman, D., Perez-Caldentey, E. y Pineda, R. (2009) ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo tan grande? Crisis financiera, mecanismo de contagio y efectos en America Latina. *Revista de la CEPAL* 98:7-34.



# Entre la compensación y la inclusión.

**Tensiones en las políticas laborales y de empleo en la Argentina post-convertibilidad.**

*Between compensation and inclusion.*

*Tensions in labour and employment policies in Argentina's post-convertibility period.*

**Gerardo Avalle**

Universidad Católica de Córdoba (UCC)  
avallegera@hotmail.com

**Ma. Gabriela Brandán Zehnder**

Universidad Católica de Córdoba (UCC)  
mgbrandanzehnder@gmail.com

**Fecha de recepción:**

11 de junio de 2011

**Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

**Resumen**

Las crisis recurrentes del capitalismo y la persistencia de situaciones de pobreza nos invitan a repensar la centralidad del trabajo y atender a las nuevas configuraciones que adopta. Partimos del supuesto de que las políticas públicas son un espacio privilegiado para analizar los modos en que el estado opera sobre la desigualdad. De este modo, nuestro escrito indaga las políticas públicas de empleo en la Argentina post-convertibilidad a los fines de advertir el tipo de dinámicas que se instalan y/o reproducen en relación al mundo del trabajo. La relevancia de pensar la dinámica reproductiva de las políticas públicas y las formas que adopta la estatalidad en el mundo laboral, radica en una apertura de los horizontes de interpretación a nuevas formas de inclusión.

**Palabras Claves:** políticas públicas – estado – trabajo – desempleo.

**Abstract**

*The recurrent capitalist crisis and the persistence of poverty situations lead us to rethink the centrality of labour and to address the new configurations it adopts. We start from the assumption that public policies are a privileged sphere for an analysis of the*

*ways state agencies deal with inequality. Thus, this paper enquires public policies for employment promotion in Argentina's post-convertibility period in order to detect the kind of dynamics installed and/or reproduced in relation to the employment field. The significance of thinking a reproductive dynamics of public policies and the forms adopted by the state's involvement in the labour world lies in the opening of interpretive horizons towards new forms of inclusion.*

**Key words:** public policies – State – work – unemployment.

## Introducción

En los últimos años, la problemática laboral ha ampliado su presencia en las agendas de los gobiernos regionales. El tratamiento del empleo como un “problema público”<sup>1</sup> gana terreno en la región latinoamericana al promediar el fin de la década de los 90. Durante ese período, la flexibilización de los mercados de trabajo y la precarización de las condiciones laborales tuvieron un fuerte impacto en las modalidades de incorporación de mano de obra, los niveles salariales y, por ende, en el aumento de la exclusión, fenómenos ajenos – de algún modo – al complejo institucional desarrollado por los anteriores estados desarrollistas o proteccionistas.

No obstante, como fuera indicado en un trabajo previo (Avalu y Brandán Zehnder 2010), a comienzos del siglo XXI irrumpió en la región una serie de manifestaciones e intervenciones provenientes del complejo institucional propio de la estatalidad y pusieron el acento en una mayor presencia del estado. Los inicios de la nueva década inauguran lo que podríamos llamar un “retorno de lo público” al escenario político, y una intensificación de las facultades de intervención del estado en la esfera laboral, antes denostadas a favor de la mera regulación.

A pesar de esto, la estructura laboral y la dinámica de relaciones entre los diferentes actores implicados advierten sobre una situación perversa<sup>2</sup> en la que coexisten condiciones de trabajo y empleo previas a la matriz económica actual (Murillo 2008; Avalu 2010), junto con nuevas reglamentaciones y políticas públicas tendientes a fortalecer determinadas dimensiones del mundo laboral. Entre estas, la creación de condiciones de estabilidad, el fomento a la capacitación y la mejora de la empleabilidad, el incremento de los niveles salariales, la regularización de los empleos informales, etc.

Las rupturas y continuidades dentro de los proyectos políticos regionales son un aspecto importante en el momento de analizar la configuración de las diferentes esferas de la vida social, y la del trabajo es una de ellas.

En el caso argentino, puntualmente luego de la crisis de 2001-2002, las estrategias para enfrentar los problemas de trabajo e ingresos se relacionan, en gran medida, con la lucha contra la exclusión social y a favor de garantizar la gobernabilidad (Neffa 2008:320). Así, se despliega un conjunto de políticas que tienden a enfrentar los crecientes índices de pobreza y desempleo, al mismo tiempo que operan nuevos dispositivos dentro de cada política, cuyo resultado deviene en una nueva construcción de los sujetos beneficiarios<sup>3</sup>.

El desplazamiento del abordaje a la problemática del empleo alcanza su máxima expresión en el “Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” creado en el año 2003, línea matriz en relación a la política de empleo en el país y el paraguas bajo el cual surgirán múltiples programas de empleo. Ello nos lleva a problematizar la estructura de esas políticas en tanto permite señalar el tipo de trabajo que pretenden construir, garantizar o reproducir.<sup>4</sup>

Por ello, en el presente trabajo nos proponemos identificar las principales políticas de gobierno que se han implementado a partir de ese momento. El supuesto que orienta la indagación consiste en que las políticas que intervienen actualmente en los sectores con problemas de empleo, frente a una situación favorable de este indicador, tienden a reproducir dinámicas no contributivas; esto podría reducir, consecuentemente, las políticas del trabajo a políticas compensatorias, en tanto las prestaciones que estas medidas suponen consisten en una extensión, vía excepcionalidad, de aquellas que antaño derivaban del trabajo.<sup>5</sup>

Sin embargo, esta afirmación requiere de algunos matices. En un trabajo previo concluimos que los programas laborales implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) en la última década muestran, en su conjunto, una tensión entre la *compensación*, la *promoción* y la *formación*. En ese momento, un aspecto que consideramos necesario incorporar fue la distinción entre políticas laborales y políticas de empleo. Así, la diferencia destaca, en grandes rasgos, la presencia o la ausencia de las protecciones sociales que acompañan al trabajo estable, frente a otras iniciativas orientadas a desarrollar o incorporar a los sujetos al mundo del trabajo. Estas últimas han sufrido una transición en este período, tanto en sus fundamentos como en su articulación institucional. Las políticas de empleo focalizadas y compensatorias, que conducen a la construcción de dispositivos centrados en la “falta” de capacidades individuales para convertirse en “empleable” y en consecuencia sujetos de asistencia, comienzan a ser matizadas con otra serie de mecanismos que construyen la política de empleo a partir de una articulación sobre lo territorial, con base en la generación de nuevas experiencias de trabajo.

De esta manera realizaremos, en primer lugar, una síntesis conceptual de los principales referentes teóricos utilizados en este trabajo para dar paso, en un segundo mo-

mento, a una reflexión sobre la dinámica laboral de los últimos años. Posteriormente, identificaremos las diferentes políticas dirigidas a los sectores trabajadores (empleados y desempleados) para luego profundizar en un conjunto de aspectos vinculados con los modos de intervención, la problemática que abarcan, los fundamentos de las políticas y los sujetos que construyen.

Con relación a la estrategia metodológica utilizada, hemos recurrido a la técnica de *recolección documental* para el seguimiento de las políticas estatales. Posteriormente, utilizamos la técnica de *análisis de contenido* en dos instancias bien diferenciadas, apelando a herramientas gráficas que provee el software Wordle: en primer lugar, la identificación de los principales aspectos emergentes y teóricos previstos; luego, en un segundo momento, abordamos los discursos que construyen las políticas para identificar las lógicas argumentativas que se tornan recurrentes y transversales, permitiendo de este modo localizar y explicitar el campo semántico que define al mundo laboral contemporáneo.

### **Breve apartado conceptual**

Hablar de “mundo del trabajo” implica, antes que escindirlo de manera autónoma del mundo social, abordarlo a partir de la especificidad de las relaciones sociales que se tejen en su interior, pero, en todo momento, inscriptas en la totalidad social de la que forman parte, tratando de identificar sus propiedades características, sujetos, prácticas, intereses y lógicas de relacionamiento que lo conforman como un campo singular.

En este sentido, el trabajo no puede ser pensado como una categoría abstracta, natural o anclada exclusivamente en una dimensión económica. Por el contrario, el tratamiento del empleo, es decir, las nociones de “empleo”, “desempleo” y “trabajo”, deben ser pensadas en términos de prácticas discursivas y no discursivas en donde intervienen múltiples aspectos. Como dice Lazzarato “son el resultado de una construcción que se realiza en el cruce de dispositivos que enuncian la ley, la norma y la opinión con otros dispositivos que producen categorías ‘científicas’ y con otros más que gerencian y controlan las conductas y los comportamientos de los individuos” (Lazzarato 2006:17).

Tal perspectiva nos permite considerar a las políticas públicas en general, y a aquellas referidas al mercado laboral en particular, como dispositivos de poder que actúan en una población y sobre un medio específico, esto es, en el espacio o contexto en el que las acciones de esa población se vuelven posibles. De esta manera, las políticas públicas como mecanismos de gubernamentalidad, siguiendo a Foucault (2009), actúan desde diferentes lugares de ese espacio, tales como la moneda, el consumo, el trabajo, etc., “gestionando” las conductas y las desigualdades.

Como producto de las transformaciones que operan en el mundo del trabajo desde la década de los 70, estos mecanismos han generado nuevos procesos y formas de sub-

jetividad, una mayor diversidad en los contenidos de las demandas, así como también una relocalización de las acciones y resistencias en torno al trabajo. En definitiva, esta operatoria definió toda una economía del trabajo cuya meta fue regular las prácticas y discursos que producían los sujetos de ese mundo.

Los conceptos de posfordismo, posindustrialismo, posmodernismo y autonomismo obrero en Europa y Estados Unidos, y los de desarrollo, dependencia y marginalidad en Latinoamérica, condensan esa serie de debates y acontecimientos históricos que marcaron el ritmo de nuestros tiempos. Hoy podríamos decir que esas discusiones se materializan en conceptos tales como los de fin del trabajo, desafección, desafiliación, expropiación, etc., propios del primer mundo, y los de exclusión, desposesión, desempleo y precarización, propio de estas latitudes.

En América Latina, a diferencia de lo que ocurre en el viejo continente, tanto la flexibilidad como la heterogeneidad laboral son un clásico componente del mercado laboral y lejos están de constituir una nueva economía. En la región, la desocupación se había instalado, desde hacía más de dos décadas, muy por encima de los niveles europeos, y se convirtió en una componente central de los modelos económicos implementados en la región, donde el trabajo autónomo, por tiempo indeterminado, etc., se presentaron como sus características más comunes. La actual crisis financiera internacional, cuyas consecuencias son palpables en los niveles de desempleo registrados en los países centrales, nos resulta, en estos territorios, historia conocida.

Particularmente en Argentina se han producido grandes cambios sociales, políticos y económicos a partir del año 1983. Estas transformaciones han repercutido de manera considerable en el mercado laboral, el ordenamiento estatal y el comportamiento de los sectores del trabajo, reconfigurando la contienda política y las subjetividades colectivas.

En el *terreno político*, el retorno de la democracia en ese año y la crisis institucional de 2001-2002 son dos acontecimientos de gran relevancia regional. El primero de ellos se inscribe en el marco de la ola democratizadora de todo el continente que comenzaba a abandonar los regímenes dictatoriales instalados durante los 70. El segundo fue punto culminante de un proceso de resistencias que se venían gestando como consecuencia de las políticas neoliberales que habían sido implementadas desde entonces (Farinetti 1999; Sidicaro 2006).

En el *plano económico* se produjo un desplazamiento de la matriz de organización socio-política que se caracterizó por una fuerte presencia estatal en todas las esferas de la sociedad y por un modelo de acumulación asentado en el proceso de sustitución de importaciones, hacia una matriz mercadocéntrica en la que los requerimientos funcionales atendidos por el estado se orientan a garantizar la libre competencia y la apertura eco-

nómica, con preeminencia del capital financiero y un redireccionamiento postcrisis hacia un modelo con mayor regulación estatal, de carácter extractivo de recursos agrícolas y mineros y un incipiente proceso de industrialización (Murillo 2008; Svampa 2005).

Finalmente, en el *terreno social*, han tenido lugar fuertes transformaciones en las relaciones laborales como producto de las privatizaciones y de las leyes de flexibilización laboral, como así también una considerable ruptura de los procesos de colectivización y solidaridades sociales como consecuencia de los altos niveles de desocupación, pobreza y precariedad registrados a partir de mediados de la década de los 90 (De la Garza 2001; Fernández 2002; Svampa 2005).

Debido a estas transformaciones asistimos en los últimos ocho años en Argentina a un rediseño del modo de intervención estatal en lo social y en lo laboral, que se manifiesta en la proliferación del diseño y aplicación de nuevos instrumentos de políticas públicas. En el siguiente apartado se lleva a cabo una breve síntesis de los principales indicadores referidos al empleo y se analizan los mecanismos estatales implementados en este contexto.

### **El diseño entre datos**

Tal como ha sido señalado hasta aquí, la recuperación económica luego de la crisis de 2001 llevó a un rediseño del modo de intervención estatal en lo social y laboral y a una nueva concepción del empleo y el trabajo. Esta situación condujo a una coexistencia de políticas de asistencia, promoción y empleo que llaman la atención sobre un escenario –si bien más favorable que décadas anteriores– en el que perviven lógicas económicas hegemónicas junto a otras provenientes de una matriz de acumulación previa.

En este sentido, gran parte del conjunto normativo que estructuró o redefinió al mundo laboral de los años 90 fue desmantelándose progresivamente, al mismo tiempo que se fue recuperando una serie de instrumentos que reforzaron la capacidad de defensa y negociación frente al capital, como por ejemplo las paritarias nacionales, los convenios colectivos, o el Consejo del Salario. Sin embargo, otro conjunto de mecanismos sigue agazapado pero vigente, como las modalidades de contratación, el tiempo de prueba, las exenciones impositivas a las pequeñas y medianas empresas, etc., (Avalor y Brandán Zehnder 2010).

Al mismo tiempo, el comportamiento de algunos indicadores laborales de la última década advierte al menos sobre dos aspectos significativos: la resistencia que muestra el *empleo informal* a pesar del fuerte dispositivo desplegado a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, y que se ubicaba en 33,7% en el cuarto trimestre de 2010, registrando una reducción de 16,2 puntos en siete años (49,9% en 2003)<sup>6</sup>. Por otro lado, el estancamiento del indicador de subempleo señala limitaciones de los puestos laborales para cubrir las expectativas y necesidades de quienes se encuentran incluidos

en el mundo laboral, o lo que es más preocupante, un nivel de precarización salarial y empleo duro de combatir.

La segunda componente descriptiva de este apartado corresponde a un breve recorrido y enumeración de las principales políticas laborales implementadas después de la crisis.

El cambio en el modo de abordar la problemática del trabajo basado en un desplazamiento de la cuestión laboral hacia las dimensiones de exclusión y gobernabilidad, alcanza su máxima expresión en el Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo, línea política que surge el 23 de octubre de 2003 en el MTEySS. Este plan declara a la generación de puestos de trabajo como “el eje de las políticas públicas en general” y “que el objetivo básico de la política del Gobierno nacional es el de asegurar un crecimiento estable que permita la expansión de la actividad y del empleo” (Res. 256/03 MTEySS).

El plan se presenta como una línea de política activa de empleo frente a las políticas pasivas implementadas por gobiernos anteriores, dentro de la cual tiene lugar la creación de diferentes programas que apuntan a la inserción laboral (Brandán Zehnder, 2010). Una perspectiva como esta supone una visión a mediano y largo plazo, pues al actuar a un mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se propone reducir el desempleo haciendo frente, de manera durable, a las causas estructurales y propone, además, generar nuevos puestos de trabajo (Neffa 2008:319).

Los principales campos de acción que postula el plan para la promoción del empleo abarcan: el sostenimiento y la promoción del empleo genuino; la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados; la intermediación laboral; la capacitación laboral y la formación profesional; y la asistencia técnica a los actores de la producción. Así, en los últimos años han surgido numerosos programas de empleo que apuntan a efectivizar la promoción (proyectos), formación (inserción), contención (del desempleo) y asistencia (información) en el mundo laboral<sup>7</sup> (Avalle y Brandán Zehnder 2010). En este sentido, lo que se observa a grandes rasgos es, por ejemplo, un fuerte énfasis en la “promoción del empleo”, y un parcial desplazamiento de las iniciativas tendientes a la asistencia por desempleo.

La reorientación del tratamiento del empleo/desempleo en el plano nacional no sólo supuso una modificación de las políticas sino también la conformación de un entramado institucional de características particulares. La creación de una Red de Servicios de Empleo (principalmente a través de Oficinas de Empleo) y de una Red de Formación Permanente han sido los principales ejes operativos para dar sustento al funcionamiento de estas políticas.

Estos cambios institucionales, a su vez, poseen como premisas de gestión la territorialización de las políticas de empleo, la vinculación de estas a la producción y la concertación; trasladando la tarea del diagnóstico y la puesta en práctica de los dispositivos gubernamentales en los niveles municipales, mientras que el MTEySS opera como órgano técnico y asesor.

La fundamentación para estos cambios se vincula con las transformaciones ocurridas en los últimos años que exigen, debido a la multidimensionalidad que hoy caracteriza a los fenómenos de exclusión, una acción más coordinada entre las distintas esferas estatales y políticas más flexibles que puedan desarrollarse en la proximidad.

De esta manera, la gestión del empleo/desempleo en Argentina durante los últimos años ha girado en torno a una noción central, la que refiere trabajo como derecho, que construye a partir de una noción de inclusión sin condiciones en el mundo laboral. De este modo, no se observan requisitos que tiendan a regular sustantivamente los modos de contratación, o prefijen las condiciones salariales y de trabajo. El interés aparece, principalmente, asociado a la inclusión. La limitación de esta premisa es que la inclusión puede terminar reproduciendo condiciones de precariedad, o una inscripción degradada en la ciudadanía salarial.<sup>8</sup>

En este sentido, la promoción del trabajo se extiende desde el fortalecimiento del empleo público y privado hasta la promoción del autoempleo y de proyectos productivos individuales, sin garantías de supervivencia y subsistencia, sino simplemente como recurso de asistencia. Esta presencia dual del estado frente al empleo/desempleo conforma lo que previamente advertimos como la coexistencia de lógicas económicas nuevas con otras que son sobrevivientes de modelos de acumulación previos.

De ahí el interés por interpretar y profundizar las nociones y los sentidos que se asocian a las políticas laborales y por comprender, de ese modo, el campo discursivo que las contiene e instituye. A su vez, otro de los aspectos que refuerza la necesidad de interiorizarnos en los campos semánticos que definen el mundo del trabajo desde la estatalidad, reside en que los principales instrumentos de políticas públicas datan desde finales de 2002 o fueron creados durante los mandatos presidenciales de Néstor y Cristina Kirchner<sup>9</sup>.

### **Intervención, asistencia, reproducción ¿Más y Mejor Trabajo?**

Este apartado lo organizamos a partir de un conjunto de herramientas metodológicas que nos permiten identificar los principales lexemas<sup>10</sup> utilizados como fundamentos de las políticas. En primer lugar, el gráfico de palabras que se expone a continuación nos permite acceder al contenido general del Plan Integral de Promoción de Empleo Más y Mejor Trabajo.





Otro aspecto a destacar es la permanencia de un elemento central, el que se refiere a la “formación”. Esto tiene, en los diferentes programas de empleo, dos significados. Por un lado, la necesidad de calificar la oferta laboral para que el acceso al mundo del trabajo sea mediante puestos de mayor calidad y en consecuencia mejores remuneraciones; pero, por otro lado, mantiene el supuesto que la “inempleabilidad” de un determinado conjunto de la población responde a la ausencia de capacidades para ser competente en el trabajo<sup>15</sup>, antes que una incapacidad del modelo económico de generar nuevos puestos. Advertimos, no obstante, que a diferencia de la década anterior esta dimensión conforma una de las dimensiones de las políticas de empleo vigentes, y dista de ser la predominante.

Una tercera representación gráfica se acota a un grupo de programas laborales, específicamente a los que se asocian a la promoción de empleo, esto es, aquellos destinados a crear nuevos puestos de trabajo a partir de la generación de nuevas instancias productivas, ya sea a partir de financiar y estimular la producción actual, como a partir de la promoción de proyectos productivos individuales o de autoempleo.

**Lexicografía 3: Planes Laborales**



Una primera aproximación no muestra diferencias entre los dos gráficos. Sin embargo, el primero comprende treinta y tres programas y el segundo contiene sólo a los doce que se agrupan dentro del rubro “promoción del empleo”. Esto lleva a sugerir que no se presentan campos discursivos diferentes según la orientación de la política, sino que existe un campo relativamente homogéneo, independientemente de la función de cada programa.

En este sentido, la promoción del empleo se encuentra anclada en la contención e inclusión de los sectores desocupados y le da un fuerte énfasis a las condiciones indi-



tes de desocupación y de empleos precarios y/o informales. Además, se observa en el gráfico que “recuperación”, “registrado”, “empleo”, “permanente”, “remunerativa” “regularización” son lexemas que refuerzan el sentido de crear una estructura de empleo formal que garantice una inserción laboral y que habilite el goce de los derechos sociales. El programa REPRO se activa en 2002, pero cobra gran relevancia en la crisis financiera internacional de 2008-2009, e interviene activamente a través del Ministerio de Trabajo, en los diferentes rubros productivos del sector privado para el sostenimiento de los puestos laborales vigentes. El PNRT se activa luego de la sanción de la nueva ley de Régimen Laboral del año 2004<sup>17</sup>.

Otro lexema que resulta ilustrativo es “nacional”. La considerable presencia de este término permite comprender que la injerencia del Estado en el ámbito laboral es muy amplia. Sin embargo, el término “empresas” también se encuentra en la representación y, curiosamente, asociado a lexemas tales como “comprometerse”, lo que puede indicar que el sector privado no es sustituido por el público, sino que más bien estos programas demandan un “compromiso” con el sector empresario en la generación de empleos de calidad. De algún modo, el plan REPRO es una garantía solo para el trabajador cuya empresa contratista cumple con todos los requisitos formales, y el PNRT está pensado como una estrategia regulatoria del sector privado. Estas características marcan una fuerte distinción con los anteriores programas, y permiten diferenciar más claramente las concepciones de política laboral y programas/planes de empleo.

### **Reflexiones Finales**

Nuestras primeras aproximaciones a la temática estuvieron orientadas por una serie de presupuestos laxos que nos fueron útiles en nuestra búsqueda y recopilación de datos. Profundizar en los sentidos del trabajo post 2001 fue reconfigurando nuestras interpretaciones de modo tal que pudimos identificar interesantes modulaciones en el lenguaje de lo laboral, que no eran visibles de manera directa.

La ingeniería orquestada detrás del mundo del trabajo posterior a la crisis de 2001 puede leerse desde dos ópticas diferentes. Por un lado, la sanción de la nueva ley del régimen laboral en 2004, y los programas asociados al empleo estable y a seguros sociales. Por otro lado, la permanente modulación percibida dentro de los programas de empleo y promoción del trabajo.

Pensar el trabajo desde la política laboral, muestra un conjunto de instrumento devueltos al estado, por el propio estado, para intervenir en las relaciones de trabajo y regular la relación capital-trabajo en el marco de la producción nacional. En este sentido, restituye cierta estabilidad y rigidez que había sido diezmada durante las décadas anteriores.

Analizar el trabajo desde los programas de empleo y trabajo otorga una novedad en lo

que refiere al diseño de la intervención de la estatalidad en el mundo del trabajo. En este sentido, y como hemos insistido a lo largo del trabajo, afortunadamente, la asistencia cedió terreno frente a la territorialización de los programas de empleo, y la formación comienza a asociarse a lo productivo antes que a la necesidad de dotar de conocimientos al “inempleable”.

Por otro lado, la emergencia de un modo de interpelar al beneficiario no como tal, sino como sujeto de derechos, o actor de la iniciativa estatal importa un retorno de lo público a la escena política, y un nuevo lenguaje que interpela a los individuos como sujetos de derechos. En este sentido, una característica central que encontramos en cada una de las políticas laborales es la permanente inscripción de esas medidas dentro del régimen de “derechos sociales”.

Otro de los aspectos a destacar es el desplazamiento conceptual que se observa en la fundamentación de cada medida gubernativa. Tiempo atrás, las medidas de contención social de la pobreza y la indigencia se inscribían en el argumento de “asistencia al desempleo”. Hoy la preocupación se encuentra en los problemas de “empleo” que presenta el mercado laboral, por lo que las acciones del estado se orientan a la instrucción de los sujetos en herramientas que les permitan desarrollar estrategias autónomas para hacer frente a los vaivenes del mercado.

No obstante, a pesar de las modificaciones que se observan en lo discursivo, subsisten, como hemos advertido, situaciones y mecanismos del anterior modelo de acumulación que relativizan estas modulaciones identificadas en el mundo del trabajo. Perviven generando un efecto de confluencia perversa que requiere profundizar los análisis en términos de impactos en el mundo laboral de estas intervenciones de la estatalidad. Aquí consideramos que resulta prioritario habilitar nuevos lenguajes para no seguir nominando con viejos nombres nuevos fenómenos, y en este sentido, la vigilancia epistémica se vuelve central.

Finalmente, pero no es menos importante advertir que la expresión local del mundo del trabajo no es ajena a la dinámica internacional y a la fuerza del capital internacional. Si bien en este sentido la protección a los vaivenes externos es alta, el occidente desarrollado muestra hoy escenarios bastante preocupantes respecto del sector trabajador, lo que nos recuerda, de manera permanente, que la forma que asumen las relaciones sociales de cada tiempo son contingentes y producto de una relación de fuerza específica, pero no definitiva.

---

<sup>1</sup> Nos referimos al empleo como problema público, en el sentido de que “la ocupación de la mano de obra comienza a considerarse en algún punto separado del proceso de producción, es decir se comprende que la problemática del desempleo posee complejas dimensiones que no pueden ser abordadas ya exclusivamente a partir del incentivo a las empresas como puntapié para la incorporación de mano de obra” (Brandán Zehnder, Hernández & Monte 2010), en el marco de los modos de producción vigentes.

<sup>2</sup> Tomamos este concepto de Dagnino (2006) cuando hace referencia a la “confluencia perversa” entre modelos neoliberales y modelos participativos de democracia en América Latina.

<sup>3</sup> En este sentido, es interesante observar cómo va transformándose el sujeto beneficiario de las políticas de asistencia estatales en los programas Jefas y Jefes de Hogar, Plan Familia y la reciente Asignación Universal por Hijo. En un primer momento, el plan de emergencia ocupacional que representó el Plan Jefes y Jefas de Hogar justifica su alcance y modalidad dentro del “derecho familiar a la inclusión”. El Plan Familias, uno de los principales sustitutos de esta medida continúa la matriz del anterior, modificando algunas de sus prestaciones y reforzando los requisitos de control y regulación de la familia dentro del sistema de salud y educativo. Finalmente, la Asignación Universal por Hijo se presenta en el marco de una “restitución de derechos” de cada hijo/a, advirtiendo que la condición de desempleo no debe ser un criterio de exclusión de la clásica “asignación familiar” que conforma el salario del empleo formal.

<sup>4</sup> Este abordaje permite cristalizar la matriz laboral que se produce o reproduce desde la estatalidad. En términos analíticos, nuestro interés radica en la manera en que estas políticas públicas interpelan a ciertos sectores excluidos de la sociedad, para lo cual el estudio de los cuerpos normativos que las constituyen, sus objetivos, sus modos de acción, se funda en la inquietud de advertir las estrategias a las que obedecen y los programas de acción política que sugieren (Foucault 2009:56). En este sentido, buscamos adentrarnos en una interpretación de la política pública que exceda el análisis de la institución que la diseña o implementa, así como también que no se limite a desentrañar la función de la política pública por sí misma. El valor de este análisis radica en adoptar un punto de vista exterior a la institución (y a su función) para captar las relaciones (Ob.cit. 2009:145) de poder, no en el interior de ella misma, sino en el modo en que estas relaciones constituyen técnicas con valor operativo en procesos múltiples.

<sup>5</sup> Advértase sobre esta afirmación, el formato que presenta el plan “Argentina Trabaja” que supone aportes y contribuciones al régimen previsional.

<sup>6</sup> Fuente: Indec: Indicadores socioeconómicos de la población de 14 años y más en el total de aglomerados, regiones y agrupamientos por tamaño, cuarto trimestre de 2010.

<sup>7</sup> Acciones de Entrenamiento (Res. MTESS 696/06, 238/09 y 905/2010); Certificaciones de Competencias Laborales (2001); Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional (2005); Herramientas por Trabajo; Pago Único -Seguro por Desempleo-; Programa Calidad de la Formación Profesional; Programa de Apoyo a la Formación Sindical (MTESS 499/2007 y 1095/2007); Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión (BID y MTESS ATN/ME-9355-AR 2006); Programa de Desarrollo del Empleo Local V (MTESS 192/02, 5/03); Programa de Empleo Comunitario (PEC) (MTESS 7/03 y 85/03); Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública Local “Trabajadores

---

Constructores” (MTESS 1164/06); Programa de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado (MTESS 696/2006); Programa de Formación para el Trabajo; Programa de Inserción Laboral (PIL) en el Sector Público (Res. MTESS 45/2006); PIL Privado (Res. MTESS 45/2006); PIL Promoción del Autoempleo (Res. MTESS 45/2006); PIL Trabajadores con Discapacidad (MTESS 802/04); PIL Rural; Programa de Recuperación Productiva (Res MTESS 481/02 y sges. 150/10); Programa de Sostenimiento del Empleo por Contingencias Climáticas; Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo (MTESS 509/02); Programa Interzafra; Programa Jefes de Hogar (Decreto 565/02); Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Res. MTESS 497/08, Res. SE 261/08, 825/08, 1554/09, y 708/10); “Programa Ágora” (2001); Programa Sectorial de Calificación y Promoción del Empleo (IRE, 7474-AR); Programa Trabajo Autogestionado; Plan Integral de Promoción del Empleo (Res. MTESS 256/03); Profesionalización y del Servicio Doméstico (proyecto de ley); Crédito Fiscal del MTEySS; Seguro de Capacitación y Empleo.

<sup>8</sup> Como señala Lazarrato: “Esta reducción de los intermitentes es asimilable a una “exclusión” pero, aquí, los excluidos son incluidos en una “población” (el conjunto del mercado de trabajo) sobre el cual se ejerce la acción gubernamental gestiones diferenciales de desigualdades” (2006:13).

<sup>9</sup> Ver referencias de los programas en nota 7.

<sup>10</sup> Pueden entenderse como frases o palabras que estructuran alrededor de sí un conjunto de contenidos y significados centrales que definen un determinado campo semántico.

<sup>11</sup> Tal como señala Robert Castel, “El trabajo se ha vuelto *empleo*, es decir, un estado dotado de un *estatuto* que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro, etc.” (2004:42).

<sup>12</sup> El mismo es concebido como actividad productiva y creadora del hombre y un derecho tutelado por nuestra Constitución Nacional (Res. 256/03 MTEySS).

<sup>13</sup> Ver nota 7.

<sup>14</sup> Al respecto, un trabajo previo indaga las características que asumen los planes laborales en la provincia de Córdoba, observándose que cuando el mercado o sector privado aparece como actor, el estado se desplaza a una posición de veedor de la relación contractual que establecen los planes. Por otro lado, el carácter de esa relación y posición frente al capital y el trabajo termina reproduciendo desigualdades territoriales, de clase y género (Brandán Zehnder e Ibaña 2010).

<sup>15</sup> Similares interpretaciones encontramos en un análisis previo (Avalué, De la Vega y Ferrero 2009).

<sup>16</sup> Por ejemplo el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Plan Regularización de Trabajo (PNRT).

<sup>17</sup> Ley Nacional N° 25.877.

## Referencias Bibliográficas

- Avalle, G.** (2010) *Las luchas del trabajo: sentidos y acciones de docentes, meretrices y piqueteros en Córdoba*. Córdoba: EDUCC
- Avalle, G y Brandán Zehnder, M. G.** (2010). “Políticas laborales: entre la emergencia, la asistencia y la reproducción”. En Revista *Demos Participativa*. Año 3, Vol.3, Número 5. Asociación Mariano Moreno. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Avalle, G. de la Vega, C., y Ferrero, M.** (2009) “Ciudadanía, técnicas de gubernamentalidad y degradación de derechos: los planes laborales pos 2001 en Argentina”. En *Foro Internacional Córdoba*. Córdoba. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Brandán Zehnder, M.G.** (2010) “¿Del Estado Asistencial al Estado Estratégico y Promotor? Observaciones sobre la gestión gubernamental del Empleo en Argentina post- 2003”. En *Encuentro Jóvenes Investigadores/10*. Santiago del Estero. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Brandán Zehnder, M.G. e Ibaña, G.** (2010) “Políticas públicas de empleo en la Provincia de Córdoba y construcción de la (des)igualdad”. En *I Congreso Interocéánico de Estudios Latinoamericanos*. Mendoza. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Brandán Zehnder, M.G., Hernández, J. y Monte, E.** (2010) “Configurando desigualdades. El caso de dos políticas públicas en la Provincia de Córdoba (República Argentina): Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y Programa de Inclusión Laboral “Familia Joven””. En *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay*. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Castel, R.** (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A.** (2006) *La disputa por la construcción demo-crática en América Latina*. México: FCE.
- De la Garza, E.** (2001). *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. Buenos Aires: Clacso.
- Farinetti, M.** (1999). ¿Qué queda del “movimiento obrero”? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. *Trabajo y Sociedad*. N° 1.
- Fernández, A.** (2002). *Sindicatos, crisis y después. Una reflexión sobre las nuevas y viejas estrategias sindicales argentinas*. Buenos Aires: Biebel.
- Foucault, M.** (2009) *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazarrato, M.** (2006). *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Lindemboim, J.** (compilador) (2008). *Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Ed. Eudeba. Bs.As.
- Murillo, M.V.** (2008) *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas del mercado en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Neffa, J.C.** (2008) *Desempleo, pobreza y políticas sociales*. CEIL PIETTE-CONICET.
- Sidicaro, R.** (2006). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.

**Svampa, M.** (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

# De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina.

## *Food bags,*

*community kitchens and cards to buy food. Elucidating the paths of food assistance policies in Argentina during 1984-2010*

### **Martin Ierullo**

Becario de Investigación CONICET-CAEA (Centro Argentino de Etnología Americana). Docente-investigador de la Licenciatura de Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires). Este artículo presenta las principales conclusiones de un trabajo más amplio desarrollado por el autor como corolario de la Especialización en Gestión y Planificación de Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).  
martinier03@yahoo.com.ar

### **Resumen**

El presente trabajo analiza las políticas de asistencia alimentaria desarrolladas en la Argentina en el período 1984-2010 en el marco de la agudización de los procesos de pauperización. A través de dicho análisis se apunta a reconocer regularidades en la implementación de distintas medidas asistenciales y las transformaciones que las mismas han sufrido durante el período de estudio.

**Palabras claves:** política social - asistencia alimentaria - pobreza - necesidades sociales.

### **Fecha de recepción:**

25 de abril de 2011

### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

### **Abstract**

*This paper discusses the food assistance policies developed in Argentina in the period 1984-2010 within the framework of the intensification of the processes of impoverishment. Through this analysis aims to recognize patterns in the implementation of various assistance policies and the changes that they have suffered during the study period.*

**Key words:** social policies - food assistance - poverty.

## **Introducción**

El presente trabajo está dirigido a reconstruir las trayectorias y lógicas que sustentaron los programas de asistencia social implementados en Argentina durante el período 1984-2010. A partir del estudio de los diversos programas de asistencia alimentaria desarrolladas por los distintos niveles de gobierno durante el período 1984-2010 se apunta a identificar los principales procesos involucrados en la implementación de estas medidas asistenciales.

El texto se organiza en tres partes. La primera describe el contexto socio-económico en el que se enmarca el proceso de consolidación de las políticas de asistencia social. Para tal finalidad, se incorporan los aportes de distintos científicos sociales que analizan varias dimensiones implicadas en el afianzamiento del neoliberalismo. Dicho análisis se sustenta en una concepción de las necesidades sociales y de los procesos de exclusión social que permite dar cuenta de la complejidad de los fenómenos ligados a la pobreza. En este sentido, este estudio se basa en una concepción que se aparta de la reducción de la pobreza a una situación de carencia económica. Al contrario, apunta a analizar la repercusión de los procesos de pauperización y exclusión social que se desarrollaron a partir de la gran transformación global ocurrida a mediados de la década de 1970 en la redefinición de las relaciones sociales, los mecanismos de integración social y los soportes identitarios de los sujetos. En la segunda parte se detallan las distintas fases o etapas que pueden reconocerse en el campo de las políticas de asistencia alimentaria durante el período 1984-2010. Para la construcción de las mismas se tomaron en consideración tanto las políticas nacionales como las implementadas por los gobiernos provinciales y por los municipios con mayor población. Al respecto se consideran, de manera especial, las dos grandes crisis socioeconómicas que sufrió nuestro país (la crisis hiperinflacionaria de 1988-1989 y la crisis de 2001-2002) en tanto las mismas favorecieron la consolidación de este tipo de políticas. En la tercera parte se analizan las tensiones que ha generado la implementación de estos programas asistenciales en las formas que asume la atención de las necesidades alimentarias en el sistema capitalista. Se presta atención especial a las tensiones vinculadas a la mercantización de los bienes alimentarios y a la familiarización en la atención de las necesidades alimentarias. A partir de estos desarrollos se apunta a dilucidar las trayectorias que tuvieron las políticas de asistencia alimentaria en nuestro país durante el período de estudio y los principales desafíos que se presentan en cuanto a la atención de la pobreza en el contexto actual.

### **1. La consolidación de las políticas asistenciales: lecturas acerca del contexto socio-económico**

El análisis de los fenómenos vinculados a la marginalidad y la pobreza extrema en la Argentina presenta diferencias con respecto al estudio de la misma situación en otros países de América Latina, debido a la forma particular en la que se estructuró el Estado social y el sistema de protecciones sociales durante el período 1946-1976. Los altos

niveles de empleo asalariado y las características que mostró el modelo de políticas sociales contribuyeron a la consolidación de una malla de protección social que facilitó la inclusión de grandes sectores de la población. En ese contexto, la pobreza constituyó un fenómeno residual (se concentraba en pequeños bolsones en centros urbanos y en zonas rurales).

Esa malla protectora se conformó a partir del desarrollo de un conjunto de acciones:

a) El estado generó políticas activas que promovieron el sostenimiento del pleno empleo (condición que permitió el desarrollo de la industria nacional) y la cobertura de ciertas necesidades sociales a través del desarrollo de políticas principalmente en los campos de la salud, la educación y la seguridad social. Las protecciones estatales se basaron en la figura del ciudadano-trabajador (Svampa, 2005) en tanto la condición de asalariado del jefe de hogar constituía un factor esencial para el acceso a los derechos ciudadanos del grupo familiar.

b) Las políticas estatales se complementaron con las acciones desarrolladas por las familias en el marco de la consolidación del modelo de familia nuclear. Las unidades domésticas asumieron la responsabilidad de atender las necesidades materiales cotidianas de los miembros que la componían mediante los ingresos provenientes del salario y de la provisión de cuidados (teniendo en cuenta la división sexual del trabajo). Así la atención de las necesidades alimentarias recayó principalmente sobre las unidades domésticas. Esa situación se expresó en la asunción de responsabilidad por parte de las familias en la provisión de los alimentos a partir de su compra en el mercado con los ingresos obtenidos mediante la relación salarial (mercantilización de los bienes alimentarios) y el desarrollo de relaciones de cuidado y reciprocidad entre los sujetos que integran la familia (familiarización de la atención de las necesidades alimentarias).

A partir de mediados de la década de 1970 estalla a nivel internacional una crisis que pone en jaque la malla protectora antes mencionada, en tanto comenzaron a cuestionarse algunos de los principios o supuestos básicos sobre los que la misma se sostenía. Estas transformaciones no significaron el cambio de régimen social sino más bien una reestructuración del sistema capitalista a escala global que facilitó su adaptación a las necesidades de la producción y de los nuevos desafíos que planteaban los avances tecnológicos. A esta fase del sistema capitalista se la denomina *capitalismo tardío* o *capitalismo flexible* (Sennett, 2000).

La crisis impactó en numerosos aspectos del esquema anterior. Con respecto a la organización del sistema político se producen dos cuestionamientos fundamentales: primeramente en relación con la intervención del estado en la regulación de la economía y en lo relativo al excesivo gasto generado por los servicios públicos universales; en segundo

lugar en relación con la idea acerca del papel de los estados nacionales en el marco de los procesos de globalización. En este sentido se redefinen los límites de la intervención estatal por medio de la restricción del gasto público social y la concentración en las políticas de alivio a la pobreza, la consolidación del modelo neoliberal y la creación y fortalecimiento de diversos organismos transnacionales.

Se propendió asimismo a una creciente desindustrialización y financierización del sistema económico, a la vez que se desarrollaron medidas de flexibilización del mercado laboral que tuvieron como consecuencia una desarticulación de los sindicatos (proceso de descolectivización) y el crecimiento de los índices de desempleo y la proliferación de situaciones de precariedad laboral. De esta manera puede afirmarse que, al disminuir los niveles de empleo industrial y de sindicalización se desarticula la denominada “sociedad salarial” (Castel, 2010 y Alonso, 2000) por la cual el acceso al empleo asalariado por parte del jefe de hogar mediaba en los procesos de integración social.

Estos procesos reconfiguraron la estructura social y las características que asumió la marginalidad en la Argentina y en el mundo (Wacquant, 2001). No solamente creció la cantidad de personas en situación de pobreza sino que también se produjo un debilitamiento de los mecanismos de integración social y del lazo social (Castel, 2010; Karsz, 2000). Motivo por el cual puede sostenerse que los procesos excluyentes que tienen lugar en este contexto no pueden reducirse a la situación de carencia económica sino que los mismos significaron una redefinición de las relaciones sociales y de los soportes identitarios de los sujetos (Karsz, 2000).

Frente a la multiplicación de las situaciones de carencia a la que se vieron expuestos los sujetos por a la pérdida o precarización del empleo el estado puso en marcha una serie de políticas focalizadas de asistencia social. Estas políticas constituyeron acciones meramente compensatorias y paliativas frente a las características que adquirieron las consecuencias de los procesos de exclusión social. Si bien permitieron suplir de manera transitoria necesidades puntuales, también generaron en los sectores que han permanecido fuera del mercado laboral por períodos prolongados de tiempo, una fuerte dependencia del estado. En este contexto el problema de la pobreza irrumpió en la agenda pública y en el afán estadístico. Tal como señala Merklen, *“la denominación de pobres de los que eran considerados hasta entonces trabajadores comporta una redefinición de los problemas sociales y de los dispositivos capaces de servir al combate de la nueva plaga”* (Merklen 2005:111).

Las políticas sociales tendieron a adquirir un carácter focalizado sobre los grupos considerados con mayores niveles de vulnerabilidad y se convirtieron en acciones compensatorias frente al afianzamiento de los procesos excluyentes. Siguiendo a De Martino (2004) puede afirmarse que en este período:

*“(..) la política social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados. (...) Parecería que las Políticas Sociales pierden su función integradora y son concebidas como transitorias en la medida en que luego de una fase inicial, el modelo económico producirá crecimiento y generación de empleos, haciendo innecesarios los programas sociales.*

*(De Martino, 2004:115)*

Se consolida así el modelo de ciudadanía invertida desarrollado por Fleury (1997) en tanto el estado intervino a partir de la identificación de situaciones de carencia o necesidad de determinados sujetos o grupos sociales ejecutando acciones compensatorias. Estas acciones estatales se complementaron con una serie de medidas que pueden ser conceptualizadas como “protecciones vecinales” (Castel, 2010) o “solidaridades de clase no estatamentales” (Beck, 2006), las cuales se llevaron a cabo en el marco de la agudización de los procesos de pauperización. En este sentido, en los sectores populares se evidencia un repliegue territorial en los términos planteado por Merklen (2005), en tanto frente a los procesos excluyentes y a la debilidad de los mecanismos de protección social desplegados por el estado, los sujetos encuentran en sus vecinos (también afectados por estas problemáticas y pobladores de barrios estigmatizados) sujetos con los que pueden asociarse para garantizar la satisfacción de al menos las necesidades de supervivencia.

De esta manera, estas prácticas se combinaron con las políticas de asistencia social desarrolladas en este contexto y facilitaron la reproducción social de los sujetos y grupos sociales en situación de pobreza. Tomando en cuenta esta contextualización se procederá, a continuación, a analizar las políticas de asistencia alimentaria diseñadas y ejecutadas durante el período de estudio.

## **2. Las etapas o fases del proceso de consolidación de las políticas de asistencia alimentaria (1984-2010)**

En el marco del afianzamiento del modelo neoliberal y de la recuperación del sistema democrático se puso en marcha en la Argentina una serie de políticas de asistencia alimentaria que intentaron abordar la situación de carencia que presentaron numerosos grupos sociales en el marco de los procesos de pauperización. Estas políticas tendieron a consolidarse en el período comprendido entre los años 1984 y 2010, reconociendo diferentes fases en ese proceso que se asocian a las características que asumieron los programas ejecutados:

### **a) Primera fase (1984-1989)**

Dentro del contexto de la transición democrática, las dificultades para el acceso a los ali-

mentos por parte de los sectores empobrecidos ingresaron como una situación problemática en la agenda pública y política. Esto se vinculó con que, en las circunstancias de la recuperación democrática, el estado no podía permanecer ajeno frente a dificultades de las familias para la satisfacción de sus necesidades de supervivencia, sino que debía mostrar solidez y compromiso en el abordaje de estas situaciones. En este sentido se debatió en el Parlamento, por iniciativa del Poder Ejecutivo, la instrumentación de un programa de asistencia alimentaria sin precedentes en el país. Dicho programa constituyó un punto de inflexión en el campo de la asistencia alimentaria en nuestro país, ya que fue la primera política masiva de asistencia alimentaria dirigida a suplir, en el marco de la pobreza creciente, la imposibilidad de muchas familias de cubrir sus necesidades nutricionales. Si bien habían existido planes asistenciales anteriormente, ellos presentaban un carácter residual (Andrenacci, 2001) o bien sus objetivos apuntaban a mejorar los niveles de retención escolar (es el caso del Programa Social Nutricional PROSONU de comedores escolares implementado a partir de 1972) o a favorecer la atención materno infantil en instituciones sanitarias (en el Programa Materno Infantil PMI desarrollado a partir de 1937).

El Plan Alimentario Nacional (PAN) se puso en ejecución en 1984 mediante diversas acciones territoriales. Consistió en la provisión directa de alimentos por parte del estado a las familias con necesidades básicas insatisfechas y se instrumentó a través de la entrega de cajas con alimentos (principalmente alimentos secos) que cubrían un 30% de las necesidades nutricionales de las familias (Grassi y otros 1994: 194). Las compras de los alimentos se realizaban a través de la Junta Nacional de Granos y se dispuso de distintos espacios para su distribución y almacenamiento en distintos puntos del país. Se alcanzó una cobertura de 1,34 millones de familias, que representaban cerca de un 20% de la población total del país (Grassi y otros, 1994). En este sentido, se puso en evidencia la oportunidad que brindó el Plan Alimentario Nacional al gobierno conducido por Raúl Alfonsín de lograr una fuerte presencia en el territorio, principalmente en los barrios más carenciados, espacio que históricamente había sido preconizado por el peronismo. La implementación de este plan se enmarcó en el desarrollo de políticas de alivio de la pobreza en América Latina y se vinculó con la necesidad de la región de reconocer las problemáticas del empobrecimiento masivo y de agudización de la desigualdad social luego de los años de la dictaduras militares. En un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud en 1990, se pone en evidencia el desarrollo de este tipo de políticas a nivel regional. Según este estudio, en el periodo 1980-1984 podían identificarse ciento cinco programas de intervención alimentaria-nutricional, los cuales representan un elevado crecimiento en relación a los cuarenta y siete programas relevados para el quinquenio 1970-1975. Esta tendencia se expresó también en cuanto al tipo de acciones que se ejecutaron; a los planes materno-infantiles y de apoyo alimentario a niños en edad escolar, con tradición en la región, se sumaron nuevos planes que apuntaron al abordaje de las situaciones de carencia que mostraban los grupos familiares empobrecidos.

Se consideró que el PAN operaría de manera transitoria hasta que se modificaran las condiciones económicas por la acción de las medidas de reactivación. La transitoriedad se basó en la hipótesis de la inminencia de procesos de recuperación económica y el efecto positivo que ellos habrían de tener en el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población. Esta suposición se asociaba con la fuerza que adquirió la “teoría del derrame” como explicación del desarrollo en este contexto. Sin embargo no se evidenciaron tales condiciones sino que, por el contrario, se afianzaron los procesos de exclusión y pauperización. La persistencia de esta situación se comprende a la luz de la transformación profunda de la sociedad argentina que se inició en la dictadura militar y se consolidaría en la década de los noventa, y se manifestó en la nueva configuración que fue adquiriendo el régimen de marginalidad urbana (Wacquant, 2001). Por lo cual el PAN presentó notorias limitaciones, ya que frente a esta nueva marginalidad dio una respuesta parcial que si bien favoreció la reproducción social de las familias, no intervino sobre los procesos de pauperización y sus causas.

#### **b) Segunda fase (1989-2001)**

En 1989 los índices de inflación llegaron a cifras inesperadas, produciéndose una situación de profunda inestabilidad económica, política y social que se puso de manifiesto en diversas expresiones de conflictividad social (saqueos, protestas, ollas populares, etc.). Este suceso que se conoce como crisis hiperinflacionaria no constituyó una crisis cíclica como las expresadas durante el modelo de sustitución de importaciones, sino que consistió en una ruptura (Basualdo, 2001).

El deterioro en las condiciones de vida, se expresó en el campo de la satisfacción de las necesidades alimentarias, en una mayor dependencia de las familias a las insuficientes ayudas estatales para garantizar su supervivencia. Al mismo tiempo se registró, en este contexto, el desarrollo de lo que Jelin (1998) denomina *estrategias de colectivización del consumo*. Estas estrategias se manifestaron en la conformación de ollas populares y comedores comunitarios en las principales ciudades del país, y constituyeron las primeras expresiones de iniciativas y organizaciones que proliferaron al compás del crecimiento de la pobreza y de las crisis económicas que asolaron a la Argentina en los últimos veinte años. Estas prácticas surgidas en el seno de los barrios populares constituyeron verdaderos mecanismos de lucha y resistencia frente a los efectos de la crisis hiperinflacionaria en las unidades familiares.

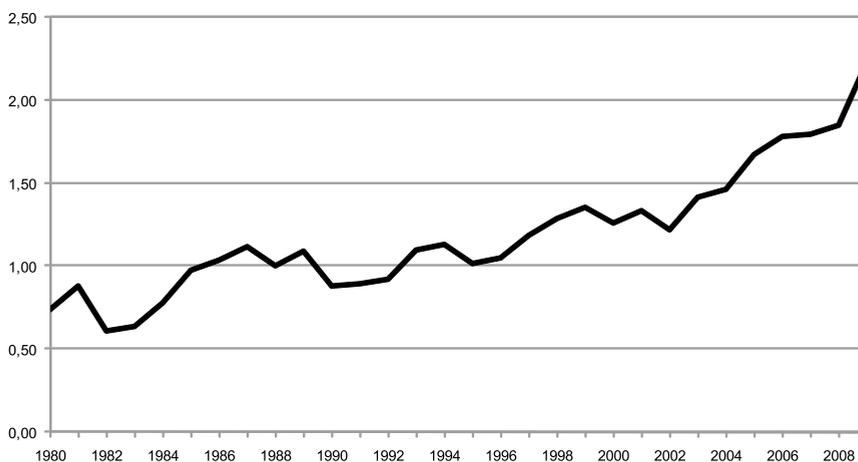
La gravedad de la situación de crisis expuso el fracaso de las políticas de recuperación económica implementadas durante el gobierno radical. También puso en evidencia el desmoronamiento del modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente constituido en el marco del Estado social (Svampa, 2005) De esta manera se afianzó el consenso acerca de la necesidad de recurrir a políticas aperturistas y de achicamiento del estado. En este contexto las políticas de asistencia social y en especial aquellas vincu-

ladas a la asistencia alimentaria (tanto destinadas a las familias como a estas organizaciones comunitarias), se extendieron y afianzaron en la década de los noventa.

En el marco de la aplicación de las medidas neoliberales de reforma del estado y de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de crédito (tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo) se observaron en este período dos procesos principales: a) se desreguló el mercado alimentario (a través de la eliminación de las Juntas reguladoras) y b) se incrementó y se descentralizó el gasto en asistencia y promoción social.

Nos detendremos de manera especial en el segundo proceso. Al respecto, en primer término se tomará en consideración el gasto consolidado en asistencia y promoción social (en el cual está incluido el gasto en políticas de asistencia alimentaria). La evolución de dicho gasto en el período 1980-2007, puede evidenciarse en el Gráfico 1. En él puede observarse un crecimiento sostenido del porcentaje de PBI afectado a este tipo de políticas (salvo en períodos de crisis donde presenta una retracción transitoria debido al carácter procíclico que presenta este tipo de gasto (Lo Vuolo y otros 1998). Este crecimiento se dio como consecuencia de la implementación de diversos programas asistenciales entre ellos, el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), el Programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA), el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI) –todos de índole nacional– y otros muchos programas provinciales y municipales.

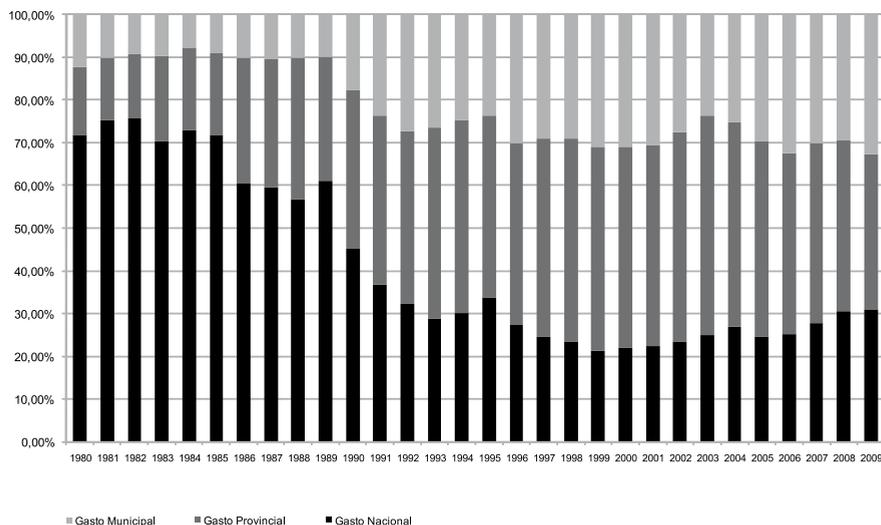
**Gráfico N° 1.** Gasto consolidado en asistencia y promoción social (en porcentaje de PBI). República Argentina, 1980-2009.



Elaboración propia. Fuente. Dirección de Gasto Consolidado, Ministerio de Economía de la Nación.

Durante este período el gasto en asistencia social no solamente creció sino que también se descentralizó, tal como surge del Gráfico 2.

**Gráfico N° 2.** Composición del gasto consolidado en asistencia y promoción social según niveles de gobierno. República Argentina, 1980-2009.



Elaboración propia. Fuente. Dirección de Gasto Consolidado, Ministerio de Economía de la Nación.

Desde la década de 1990 los fondos son ejecutados fundamentalmente por los niveles subnacionales. Esta modificación se ocasionó principalmente como consecuencia de dos mecanismos: 1) la creación del fondo POSOCO- PROSONU (1991). Por medio de la Ley 24.049 se dispuso la transferencia de instituciones educativas y del personal dedicado a esta función a la instancia provincial y se creó el fondo POSOCO-PROSONU. Este consistía en la transferencia a las provincias de la responsabilidad sobre los comedores escolares y sobre las políticas asistenciales. A partir de 1992 se transfirieron recursos a las jurisdicciones por la vía de la coparticipación con el objeto de que fueran destinados a la planificación y ejecución de esas líneas de acción; dicha transferencia se ha sostenido hasta la actualidad; 2) la transferencia de fondos de programas nacionales para su ejecución por parte de las provincias. Los programas ejecutados en las últimas dos décadas se alejaron progresivamente del modelo centralizado en el nivel nacional que sostenía el PAN y optaron por una gestión descentralizada. También fueron destinatarios de estas transferencias (aunquen en menor medida) las organizaciones sociales y municipios.

En resumen, los mecanismos que operaron en el proceso de descentralización de las políticas de asistencia social, tomaron como principal destinatario a provincias, las cua-

les debieron asumir la responsabilidad de brindar ayuda a la población afectada por los procesos de pauperización. Dentro de este grupo de políticas, la asistencia alimentaria constituye una de las intervenciones más utilizadas por los gobiernos provinciales.

Surge también del Gráfico N° 2 que una proporción de los recursos de la función asistencia y promoción social son ejecutados por los gobiernos municipales. Con respecto a este punto, si bien en algunas provincias se evidencia la descentralización de recursos en el nivel municipal (ya sea para la ejecución de programas provinciales como para el desarrollo de planes locales), la asistencia social se constituyó en un sector emergente de intervención municipal (Clemente y Girolami, 2006), en tanto se conforma a partir de las problemáticas sociales que se manifiestan coyunturalmente y de la asunción, por parte de los municipios, de acciones en este campo (sin existir en muchos casos una asignación explícita de funciones en la legislación ni un proceso de descentralización de gasto que lo justifique).

Con respecto a las líneas directrices de los programas de los distintos niveles de gobierno en este período, puede argumentarse que los mismos consolidaron dos líneas principales: a) los programas de asistencia alimentaria familiar que favorecieron la provisión directa de alimentos a las familias y se centraron principalmente en sus miembros más vulnerables (niños/as, embarazadas y ancianos) y b) los programas de apoyo a comedores comunitarios que promovieron el afianzamiento de una serie de estrategias comunitarias surgidas en esta coyuntura cuyas acciones fueron dirigidas a la atención de las necesidades básicas de las familias. Ambas líneas tuvieron en común que su implementación fue justificada por la emergencia socioeconómica. Este aspecto hizo que ambos programas se instalaran en calidad de acciones provisorias y con bajo nivel de formalidad ya que sus prestaciones resultaron variables de acuerdo a la disponibilidad económica de los gobiernos.

Mediante estos programas de asistencia directa se favoreció la reproducción social de las familias (a través de la provisión de bienes para la atención de las necesidades básicas) y se apuntó a mitigar las manifestaciones territoriales de la conflictividad social. En este sentido, puede sostenerse que la recepción de bolsones alimentarios (ya sea desde programas estatales o desde organizaciones de la sociedad civil) y la concurrencia a comedores comunitarios formaron parte de las estrategias desarrolladas por las familias para garantizar su supervivencia cotidiana (Jelin, 1998).

Estas intervenciones pueden vincularse al proceso que Jelin denominó “privatización del bienestar”, por medio del cual se responsabilizó a las unidades domésticas y a las organizaciones comunitarias de la gestión de estrategias que favorecieran la atención de las necesidades de supervivencia. Este aspecto se manifestó en las transferencias a las familias y a las organizaciones comunitarias que se realizaron desde el estado para

sostener la atención de las necesidades alimentarias en el contexto de empobrecimiento. Por ejemplo, en el caso de los comedores comunitarios, el apoyo (expreso o tácito) que recibieron por parte del estado que se materializó en los programas destinados a subsidiar parcialmente la provisión de alimentos, y que resultó un factor clave para su continuidad.

Esta segunda fase planteó la adopción de las políticas de asistencia alimentaria por parte del estado en sus distintos niveles como una de las formas de abordaje de la cuestión social. Estos programas adquirieron centralidad en relación a otras medidas asistenciales implementadas en la década.

### **c) Tercera fase: (2001-2009)**

Hacia finales de 2001 estalló en la Argentina una crisis socio-política-económica. Los índices de pobreza y desempleo llegaron a cifras exorbitantes y se puso de manifiesto una situación de crisis de legitimidad de las instituciones políticas y de los sistemas de representación tradicionales; se produjo la renuncia del Presidente de la Nación y sobrevino un periodo de inestabilidad política que caracterizó a las presidencias interinas que se sucedieron.

La crisis surgió como consecuencia de la agudización de los procesos de vulnerabilidad operados en la década de 1990 en el marco de la aplicación de políticas neoliberales y a su vez generó un afianzamiento de estos procesos. Tal como señala Svampa (2005):

*“El resultado (de la crisis de 2001-2002) ha sido la consolidación de una sociedad atravesada por una fragmentación social creciente, en cuyo interior coexisten numerosas y disímiles sociedades, con zonas de relación diferente, recursos muy desiguales y niveles de organización diversos. En fin, antes que un cuadro unitario, la imagen remite a una multiplicidad de sociedades, suerte de islotes, caracterizados por lógicas sociales heterogéneas, que operan como registros multiplicadores de la jerarquía y la desigualdad” (Svampa, 2005: 296)*

La crisis de 2001 expresó la consolidación de los procesos de desigualdad y fragmentación social. Las situaciones de carencia se multiplicaron hasta el punto que más de la mitad de la población poseía ingresos inferiores a los definidos por la línea de pobreza. En este contexto las dificultades de las familias empobrecidas para garantizar el acceso a los alimentos reingresaron en la agenda pública y política. Este proceso concluyó con la sanción de la Ley 25.724 que reforzó las acciones desarrolladas en el campo de la asistencia alimentaria. De esta manera se buscó contener, en parte, las profundas

manifestaciones de la conflictividad social (expresada en forma de protestas callejeras, cortes de rutas y de calles y los denominados “saqueos” a supermercados y comercios, protestas, etc.) y la grave situación de carencia a la que se vieron expuestos los sectores sociales más lábiles.

En ese contexto, los planes de asistencia alimentaria continuaron desarrollándose y se ampliaron respecto de las fases anteriores. Sin embargo, no constituyeron las acciones asistenciales de mayor importancia, ya que estos programas operaron de manera complementaria a otros planes asistenciales no alimentarios que presentaron un mayor nivel de masividad (por ejemplo el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y posteriormente el Plan Familias).

La masividad y profundidad que adquirieron los procesos de empobrecimiento en el marco de la crisis del año 2001 favorecieron el surgimiento de nuevos comedores comunitarios y otras organizaciones destinadas al abordaje de las necesidades básicas en los barrios populares. Estas organizaciones facilitaron la reproducción social de las familias como complemento de las estrategias de supervivencia implementadas por las unidades domésticas y los planes de asistencia familiar.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación en mayo 2003, se crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A través del mismo se apuntó a fortalecer los programas de asistencia alimentaria descentralizados mediante el incremento del gasto afectado y de la cantidad de prestaciones por igual. De esta manera se profundiza el proceso de descentralización iniciado en la etapa anterior. Este aspecto se evidencia en la alta proporción de montos transferidos a proyectos desarrollados por las provincias y en menor medida por municipios y organizaciones sociales. Esta transferencia de fondos significó, durante el período 2004–2009, una proporción superior al 80% de la asignación presupuestaria total que obtuvo el programa (Fuente: Presupuesto Nacional 2004–2009, Ministerio de Economía de la Nación). Además, por medio de este Plan Nacional se apuntó a reconfigurar las acciones desarrolladas a partir de la planificación a mediano plazo, trascendiendo la situación de emergencia. Este reordenamiento se expresó fundamentalmente en la tendencia a la bancarización de los programas de asistencia alimentaria que estaban siendo financiados por el Plan Nacional.

La implementación de programas bancarizados supone modificaciones en las intervenciones desarrolladas tradicionalmente en el campo de las políticas asistenciales. Estos cambios se manifestaron, sobre todo, en dos aspectos: a) apuntan a la atención indirecta de las necesidades alimentarias (los ingresos de las familias beneficiarias se complementan a través de la provisión de una tarjeta de débito en la que se deposita una determinada suma de dinero a ser utilizada para la compra de productos alimenticios); b) presentan

un mayor grado de formalidad con respecto a los programas desarrollados anteriormente, pues requieren de un sostenimiento de recursos en el tiempo y una articulación con actores del sistema financiero y comercial. En este sentido, se observa que a partir de 2006 el PNSA prioriza el financiamiento de proyectos que adoptan esta modalidad de prestación. En consecuencia a partir de 2007 se observa una progresiva conversión de los programas subnacionales de asistencia alimentaria en programas bancarizados.

Con respecto al nivel provincial, puede evidenciarse que esta decisión del gobierno nacional impactó fuertemente en la modificación de los programas de asistencia alimentaria. Tal como se evidencia en el Cuadro 1 la mayoría de las jurisdicciones emprendieron la conversión de los programas existentes en programas bancarizados principalmente a partir de 2008.

### **Cuadro N° 1. Bancarización de programas alimentarios provinciales.**

<b>Primera etapa (2003-2007)</b>	<b>Segunda etapa (2008-2009)</b>
2004- Chubut 2005- Ciudad de Buenos Aires 2006- La Pampa 2007- Santa Cruz	2008- Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. 2009- Corrientes, Santiago del Estero y Catamarca

Elaboración propia. Fuente: Páginas web provinciales, síntesis de prensa Mrio. de Desarrollo Social y consulta directa.

Los programas bancarizados reemplazaron a los programas de asistencia alimentaria familiar que venían desarrollándose, pero no condujeron a la interrupción de los programas de apoyo a comedores comunitarios.

Con respecto a los municipios, sobre la base de un relevamiento propio realizado en marzo de 2010, en los gobiernos locales con población mayor a 75.000 habitantes se ha procedido a la bancarización de los programas alimentarios en el 46% de ellos. En la totalidad de los casos en los que esta transformación se ha desarrollado se evidencia la transferencia de fondos por parte del PNSA para tal finalidad. La mayor parte de los municipios que optaron por la modalidad bancarizada pertenecen al conurbano bonaerense, aunque también se incluyen otros en el interior de la provincia de Buenos Aires y en las ciudades capitales y municipios de mayor población de las provincias de Córdoba, La Rioja, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro y San Juan. En todos estos casos existían previamente programas de asistencia alimentaria familiar con un alto nivel de institucionalización. Si bien a través de estas acciones se apuntó a fortalecer las políticas de asistencia alimentaria familiar, ellas no han significado la desaparición de diversos programas de apoyo a comedores comunitarios implementados por las instancias subnacionales.

En conclusión, con respecto a esta tercera fase es posible identificar quiebres y continuidades con respecto al periodo anterior que se pueden esquematizar en: 1) el carácter complementario de estas acciones frente a otros programas masivos de asistencia social; 2) el creciente nivel de institucionalización a partir de la acción del PNSA. Se observan continuidades con respecto a los criterios de focalización establecidos para el acceso a ellos y a la escasez de los bienes o ingresos transferidos.

#### **d) ¿Cuarta fase? La Asignación Universal por Hijo y su impacto en los programas alimentarios**

La Asignación Universal por Hijo (AUH) surge como consecuencia del decreto presidencial 1609/2009. A través de la misma se beneficia a 1,8 millones de familias cuyo jefe de hogar no posee un empleo registrado (ANSES, marzo de 2010).

Esta política, al igual que la flexibilización de los criterios de acceso al sistema de jubilaciones y pensiones (implementados a partir del año 2007) representa un punto de inflexión ya que se extienden las medidas de seguridad social a aquellas familias que no presentan una inserción formal en el mercado laboral. Estas decisiones rompen con la tradición del campo de política social ligada a la figura del ciudadano/a-trabajador/a característica de la forma en que se estructuró el sistema argentino de protección social. En este sentido puede pensarse a esta medida como una cuarta fase en el proceso analizado en este trabajo, en la medida en que plantea una reconfiguración de las acciones estatales dirigidas al tratamiento de la pobreza desde la perspectiva que acuña la integración de ciudadanía-atribución de derechos.

Se advierte, sin embargo, que a pesar de la eliminación o el debilitamiento de los planes asistenciales nacionales cuyos beneficiarios fueron transferidos a la AUH, los planes de asistencia alimentaria provinciales y municipales (bancaizados, de entrega de bolsones de alimentos o apoyo a comedores comunitarios) se mantienen al igual que el PNSA. Se destaca entonces que los citados planes coexisten en el contexto actual con esta política de seguridad social de asistencia alimentaria y PNSA. Esta situación sumada al poco tiempo de implementación de esta política, lleva a preguntarnos si los cambios propuestos por la AUH impactarán en la reestructuración de los programas de asistencia alimentaria o si mantendrán las características descriptas en la tercera fase. Sin embargo, en el marco de la consolidación de este plan los programas de asistencia alimentaria continúan perdiendo centralidad en el campo asistencial.

En síntesis, puede afirmarse que durante el período 1984-2010 las políticas de asistencia alimentaria se consolidaron en Argentina. Estas acciones que inicialmente fueron pensadas como transitorias se instalaron en el conglomerado de políticas sociales del país. Las políticas de asistencia alimentaria (tanto las dirigidas a las familias como las dirigidas a los comedores comunitarios) tuvieron continuidad y una creciente institucionaliza-

ción. Resulta necesario señalar que este tipo de programas tuvieron continuidad en el período en los diferentes niveles de gobierno durante distintas gestiones y aún en tiempos de relativa recuperación económica, lo cual permite reiterar que su consolidación no se produce debido a una coyuntura particular o a un partido político determinado sino que constituye un cambio en la modalidad de intervención gubernamental en las manifestaciones de la cuestión social. Con estos programas se dio respuesta parcial a las situaciones de carencia económica que sufrió la población. No obstante no se pudo abordar la complejidad que plantearon los procesos excluyentes. Estos programas no intervinieron sobre las cuestiones vinculadas al debilitamiento del lazo social y de las identidades colectivas surgidas como consecuencia del incremento del desempleo y la flexibilización laboral.

### **3. Las tensiones generadas por las políticas de asistencia alimentaria**

La atención de las necesidades alimentarias ha constituido en la sociedad capitalista un asunto ligado principalmente al ámbito privado en tanto los bienes alimentarios forman parte del intercambio mercantil; a pesar de ello no constituye una cuestión individual. En este sentido se delega a las unidades domésticas la responsabilidad sobre la alimentación y la provisión de cuidados nutricionales a los miembros que no tienen la posibilidad de vender su fuerza de trabajo en el mercado (niños, ancianos, enfermos), quienes, de otra manera, quedarían expuestos a la inanición. En palabras de Grassi y otros (1989) “La alimentación aparece como preocupación social subsumida en el salario, en tanto se la considera como un consumo privado por excelencia. Por lo tanto, tradicionalmente reservado al ámbito de la familia, circunscripto a sus normas y reglas de funcionamiento. (Grassi y otros, 1989:36)

En resumen, puede afirmarse que dentro del sistema capitalista moderno en torno a la atención de las necesidades alimentarias se combinaron dos procesos principales: 1) mercantilización de los bienes alimentarios y 2) familiarización de la atención de las necesidades alimentarias. En cuanto a este último proceso pueden identificarse dos aspectos fundamentales que están vinculados a la consolidación del modelo de familia nuclear. Estos aspectos son: a) la provisión de los alimentos para el grupo familiar a partir de los ingresos provenientes del salario. Esta responsabilidad se encuentra frecuentemente ligada a la función otorgada al varón jefe de hogar como responsable primario de “salir” a trabajar y cubrir con los ingresos así generados las necesidades de su familia; b) el cuidado nutricional de los miembros de la familia (en especial de los miembros más vulnerables: niños y ancianos). Esta función ha sido usualmente ligada al rol ejercido por las mujeres, en tanto se las responsabiliza del cuidado y la reproducción cotidiana de los miembros de su familia.

Las políticas de asistencia alimentaria que se consolidaron en las últimas décadas plantearon una serie de tensiones en relación a estos procesos, las cuales serán analizadas a continuación.

Con relación a la *mercantización de los bienes alimentarios* puede afirmarse que los procesos de exclusión tuvieron como consecuencia que numerosas familias no dispusieran del dinero necesario para adquirir los bienes alimentarios mediante compras en el mercado. La provisión de alimentos a través de los programas estatales de asistencia directa (entrega de bolsones) e indirecta (distribución de bonos o de un sistema bancarizado) constituyeron acciones que favorecieron la desmercantilización de los bienes alimentarios. Sin embargo esta tendencia desmercantilizadora resultó parcial y limitada debido a los criterios de focalización individual y geográfica de los programas y al carácter provisorio de los mismos. Estos aspectos ponen en evidencia que la acción estatal no se basó en el reconocimiento de derechos sociales de los sujetos sino que surgió de identificar y comprobar la situación de carencia de las familias (modelo de ciudadanía invertida) y estuvo dirigido a contener la conflictividad social. Por ello puede afirmarse que la apropiación de estos bienes o transferencias de ingresos no se realiza a todos los sujetos independientemente de su inserción laboral sino solamente a aquellos que no se encontraban insertos en el mercado laboral, y esto constituyó un verdadero límite a la tendencia desmercantilizadora. En el caso de los programas bancarizados que se ejecutaron durante los últimos años, estos aspectos restrictivos se mantienen; aunque se observa que los mismos tendieron a remercantilizar la esfera del consumo, porque se transfirieron ingresos a las familias para que puedan utilizarlos en el mercado para la compra de bienes alimentarios.

En cuanto a la *familiarización de la atención de las necesidades alimentarias* se puede afirmar que los programas de asistencia destinados a las unidades domésticas reforzaron la tendencia familiarista ya que suponen la existencia de un grupo familiar que provee cuidados nutricionales como complemento a los bienes alimentarios suministrados. Son ejemplo de ello las tareas de preparación de la comida y su complementación con otros alimentos que no son entregados por medio de los programas en estudio. De esta manera se fortalece la idea de que la familia constituye el espacio propicio para la satisfacción de las necesidades alimentarias. Al mismo tiempo se refuerza el rol femenino ligado al cuidado y a la reproducción social. Este último aspecto se expresa frecuentemente en el diseño de los programas ya que son las madres las que son convertidas en los sujetos adultos a los que se responsabiliza de percibir la prestación y de hacer una utilización nutritiva de la misma.

Sin embargo, y como consecuencia del afianzamiento de los procesos de empobrecimiento masivo y de la crisis que sufrió el modelo de familia nuclear y la distribución de roles a él vinculados, numerosos grupos familiares no pudieron asumir el conjunto de responsabilidades crecientes que les fueron asignadas. En consecuencia se generó en los sectores populares una variedad de estrategias comunitarias que excedieron la esfera doméstica y que complementaron las estrategias de supervivencia desarrolladas por las

familias. Los comedores comunitarios pueden enmarcarse como parte de estas prácticas que nacieron vinculadas a la situación de crisis social y económica de la década.

La consolidación de organizaciones en el territorio generó tensiones con respecto al carácter familiar que asumió históricamente la atención de las necesidades alimentarias, ya que ella expresa la delegación de ciertas acciones desde la esfera doméstica a la esfera comunitaria y queda explícita, por ejemplo, en la ingesta alimentaria que se realiza fuera del ámbito del hogar y en compañía de otros sujetos no familiares; la preparación de los alimentos es trabajo de los responsables de estas organizaciones, etc. Frente a la agudeza que presentaron los procesos excluyentes, estas organizaciones fueron redes de contención que favorecieron la reproducción social de las familias empobrecidas mediante los servicios brindados principalmente a los niños/as y ancianos. Sin embargo puede afirmarse también que la justificación de estas acciones en la emergencia y en las graves situaciones de carencia hizo que en muchos casos no se problematizaran situaciones de precariedad en relación con los espacios donde se cocina y se comparte la comida, en la calidad de la alimentación ofrecida y en la forma en que los subsidios eran entregados por el estado.

En el contexto actual es posible observar un cierto consenso acerca de la necesidad de recuperar la reunión diaria de la familia en torno a los alimentos (comensalidad familiar), como una forma más de lograr el fortalecimiento del hogar y un mejor abordaje de las problemáticas de integración/socialización de los niños, niñas y adolescentes. Estos argumentos expresan en cierta manera la tensión que se produce por la proliferación de los espacios de comensalidad comunitaria que se afianzaron en el territorio durante los últimos años. Si bien estas argumentaciones adquirieron consenso en distintos sectores y también en el campo del Trabajo Social, no se evidencia durante los últimos años un cambio sustantivo en las formas en las que se interviene desde los comedores comunitarios ni en lo que refiere a las acciones de apoyo a estas organizaciones que realizan los gobiernos en los niveles subnacionales. Esta continuidad puede entenderse porque los comedores han actuado en el territorio y dieron respuesta frente a las situaciones de carencia que presentaban las familias y brindaron contención a la conflictividad social surgida de la agudización de la desigualdad. En este sentido se han consolidado como una nueva forma de asociatividad en los barrios, han generado redes y asumido crecientes responsabilidades que los ha fortalecido institucionalmente.

En cuanto a la cuestión de género, puede afirmarse que tanto en el caso de los comedores comunitarios como en el de las políticas de asistencia familiar han sido las mujeres a quienes se las responsabiliza de las acciones de cuidado sobre los niños/as y ancianos (feminización de las prácticas de cuidado). En este sentido, las mujeres constituyen, lo mismo que en otras épocas, una pieza clave para el diseño de la intervención estatal en tanto facilitadoras de la reproducción biológica y social de los niños y niñas.

## **Reflexiones finales**

A partir de lo analizado en el presente trabajo es posible argumentar que en el marco del debilitamiento de las instituciones de protección social en el contexto de la reforma del estado, se consolidaron en nuestro país las políticas de asistencia alimentaria como estrategia de abordaje/alivio de la pobreza. Este proceso de consolidación se manifiesta principalmente en la continuidad que adquiere esta modalidad de intervención y en la instalación de estos programas en los niveles subnacionales de gobierno. También es posible afirmar que la persistencia de situaciones de extrema pobreza o indigencia durante los últimos treinta años pone de manifiesto que las carencias a la que se vieron expuestas las familias no surgieron de fenómenos coyunturales sino que expresan las profundas transformaciones que sufrió la sociedad argentina como consecuencia de la desestructuración del mercado laboral y del debilitamiento de la malla de protección social. Ni la asistencia directa ni la transferencia de ingresos a las familias por parte del estado han logrado modificar la configuración que adquirió en nuestro país la marginalidad urbana a partir de mediados de la década de 1970.

En el contexto reciente se pone en evidencia una relativa recuperación económica y tienden a reconfigurarse parcialmente las políticas estatales reguladoras de la economía y las políticas sociales, pero las consecuencias de los procesos excluyentes descriptos a lo largo del trabajo persisten en los barrios populares y requieren de intervenciones que apunten a un replanteamiento de la distribución de la riqueza socialmente producida y a la reconstitución de los mecanismos de integración social.

Que las políticas de asistencia alimentaria llegaron para quedarse parece ser una afirmación razonable a la luz de los hallazgos expresados en este trabajo. En el corto y mediano plazo resulta impensable la suspensión de tales medidas ya que tal interrupción supondría consecuencias de gravedad para los sectores populares y la consiguiente agudización de la situación de conflictividad social. El desafío es y será construir junto con el resto de los países de América Latina el modelo de desarrollo que favorezca el crecimiento económico, la integración social y la disminución de la desigualdad social.

## Referencias Bibliográficas

- Alonso, Luis.** (2000) *Trabajo y postmodernidad: el empleo débil*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Andrenacci, Luciano** (coord.) (2005). *Problemas de políticas sociales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Basualdo, Eduardo** (2001). *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina: notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera, 1976-2001*. Buenos Aires: FLACSO/Editorial Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Beck, Ulrich** (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Castel, Robert** (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Clemente, Adriana** (2010). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Clemente, Adriana y Girolami, Mónica** (editoras) (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- De Martino, Mónica** (2004). *Políticas sociales y familias: reflexiones y desafíos*. Montevideo: Biblioteca Digital INAU. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/MonicaDi.pdf>. Fecha de consulta marzo de 2010.
- Fleury, Sonia** (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Grassi, Estela y Otros** (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Jelin, Elizabeth** (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Karsz, Saul** (2000). *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona: Ed. Gedisa.
- Lo Vuolo, Rubén y otros** (1998). *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: CIEPP.
- Merklen, Denis** (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires Ed. Gorla.
- Sennett, Richard** (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Svampa, Maristella** (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Wacquant, Loic** (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Editorial Manantial.



# John Rawls y el Ingreso Ciudadano

## *John Rawls and Citizen's Income*

**Julio Leonidas Aguirre**  
UNCuyo/CIEPP/CPC  
jaguirre@uncu.edu.ar

### **Resumen**

Este trabajo busca abordar la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal desde la Teoría de la Justicia de John Rawls. Nos preguntaremos si el Ingreso Ciudadano es factible de una defensa normativa desde la teoría liberal igualitaria de la justicia como equidad, y para ello, definiremos la propuesta prestando especial atención a las características factibles de juicios normativos, luego realizaremos una breve descripción de la teoría de la justicia como equidad y, finalmente, repasaremos la posibilidad de dar una defensa normativa al Ingreso Ciudadano (y a través de este a todo tipo de transferencia universal de ingresos) desde la teoría de la justicia de John Rawls.

**Palabras clave:** Ingreso Ciudadano – justicia como equidad – defensa normativa.

### **Fecha de recepción:**

28 de abril de 2011

### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

### **Abstract**

*The aim of this work is to discuss the Universal Citizen's Income proposal from the perspective of John Rawls' Theory of Justice. We will enquire on the feasibility of a normative argumentation on Citizen's Income from the standpoint of the egalitarian liberal theory of Justice as fairness. In order to that we will define the proposal giving particular attention to the feasibility characteristics of normative judgements; subsequently a brief description is made of the theory of Justice as fairness; finally, we discuss on the prospects of a regulatory defence of UCI from the standpoint of an equalitarian liberal theory of justice as equity. Thus, we examine the possibility of providing a normative defence of Citizen's Income (and through it to all kinds of universal transfers of income) from perspective of*

*Rawls' Theory of Justice.*

**Key words:** *Citizen's Income - justice as equity - normative defence.*

## Introducción

*La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento.*

**John Rawls**

El objetivo de este trabajo es analizar la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal (IC) desde la teoría de la justicia de John Rawls. Más concretamente, nos preguntaremos si es *justo un IC* y, para dar respuesta, recurriremos a los escritos del profesor emérito de Harvard, tomando en consideración su método (en el que apela al recurso de la posición originaria y el velo de la ignorancia) y su contenido (sus *principios de la justicia*).

La teoría de la justicia de Rawls, “el principal filósofo político de nuestro tiempo” (Sen, 2011: 81), ha generado adhesiones y fuertes críticas, pero nunca indiferencia. Desde todos los espectros teóricos e ideológicos la teoría de la justicia de Rawls ha sido un tema de debate recurrente.<sup>1</sup> A pesar de ello, no resulta evidente qué tipo de arreglos institucionales emergen de la concepción rawlsiana de justicia, ya que si bien el mismo Rawls se inclina por lo que denomina una “democracia de propiedad privada” (Rawls, 2010: 312) nunca desarrolla integralmente qué entiende por este régimen. A su vez, según Arnsperger y Van Parijs (2002) los principios de Rawls justificarían tanto un “*socialismo liberal*” –que combine el dominio público de los bienes de producción con un amplio espectro de libertades individuales y un mercado de trabajo–, como una “*democracia de propietarios*”, que combine la propiedad privada de los medios de producción con una máxima difusión del capital físico y humano.<sup>2</sup> Ante este escenario, en el presente trabajo intentaré reflexionar sobre la pertinencia del IC (y los arreglos institucionales que, a grandes rasgos, lo acompañan) dentro de la teoría de la justicia como equidad (*justice as fairness*).

Por su parte, la propuesta del IC ha encontrado cada vez mayor aceptación tanto en el campo académico como en el político, habiéndose formado asociaciones dedicadas a su debate en todo el mundo. En las diversas conceptualizaciones sobre el IC observamos que, en general, todas buscan el desarrollo de una propuesta que logre garantizar a todas las personas, de forma incondicional, un ingreso monetario suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Para los propósitos de este trabajo, tomaremos dos componentes del IC: 1) una asignación universal e incondicional, conceptualizada como un derecho, 2)

un sistema de financiamiento progresivo. En otras palabras, un arreglo institucional que garantice el derecho a un ingreso a todos los ciudadanos, de forma incondicional y que sea financiado de forma progresiva.

Se espera también que este trabajo sirva como disparador de ideas para analizar todo tipo de sistemas de transferencias de ingresos (sobre todo aquellos que aspiran a la *universalidad*) desde la perspectiva de la teoría política normativa, puntualmente, desde las posiciones liberales igualitarias que Rawls sintetiza en su obra.

Este trabajo se estructura en tres partes. En la primera se describirá, de forma general, la propuesta del IC con énfasis en aquellas características que denotan posicionamientos éticos claves. En la segunda parte se repasará, también de forma general, la teoría de la justicia de Rawls, sus principios fundamentales y su procedimiento —método— para analizar las instituciones sociales. Finalmente, en la tercera y última parte, se ensayarán hipótesis sobre la factibilidad de otorgar una justificación normativa del IC desde la teoría de la justicia de John Rawls.

## 1. ¿Qué es el Ingreso Ciudadano?

Ingreso Ciudadano es la denominación con la que se ha difundido en la Argentina la propuesta que busca garantizar a todas las personas, de forma incondicional, un ingreso monetario suficiente para cubrir sus necesidades básicas. El antecedente del IC en la academia argentina, y las razones de su conceptualización particular, deben buscarse a comienzos de la década del 90 en los trabajos realizados por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP<sup>3</sup>), dentro de un marco de estudios e investigaciones que tenían por objeto integrar visiones alternativas a los esquemas de políticas económicas y sociales entonces, y hoy, hegemónicos, y dar respuestas novedosas y superadoras a los crecientes problemas de exclusión social y pobreza.

La Red Argentina de Ingreso Ciudadano (<http://www.ingresociudadano.org/>) advierte que el concepto de ingreso ciudadano reconoce diversas acepciones en la literatura y en la experiencia internacionales. Entre las más difundidas merecen citarse: “ingreso básico [*basic income*]; “subsidio universal” [*universal grant, allocation universelle*]; “dividendo social” [*social dividend, socialdividende*]; “salario del ciudadano” [*citizen's wage, bürgergehalt*]; “ingreso social” [*social income, revenu social*]; “renta básica”. La denominación *ingreso ciudadano* es particularmente importante debido al peso semántico del adjetivo ciudadano, que nos permite “resaltar el título de derecho (*entitlement*) que garantiza el acceso al beneficio: la *ciudadanía*” (Lo Vuolo et al., 2004: 24). La palabra ingreso siempre se refiere a un beneficio económico en dinero<sup>4</sup> legal<sup>5</sup>, en tanto que el adjetivo ciudadano denota el universo destinatario de este derecho: todos los ciudadanos del país.

‘Anclar’ el IC a la condición de ciudadanía como **un derecho más** de esta, implica repensar nuestra manera de entender la idea de ciudadanía y las condiciones –socialmente garantizadas– necesarias para su ejercicio pleno. La idea de derecho a un ingreso como medio material fundamental para conquistar las condiciones materiales necesarias para una vida plena, será central en el debate sobre la *justicia* del IC.

La *Basic Income Earth Network* define al IC como una “renta incondicionalmente garantizada a todos de forma individual, sin necesidad de una comprobación de recursos o de estar realizando algún trabajo. Es una forma de renta mínima garantizada que difiere de las que existen actualmente en varios estados europeos en tres importantes sentidos: primero, es pagada a los individuos y no a los hogares; segundo, es pagada independientemente de otras fuentes de rentas; finalmente, es pagada sin requerir el desempeño de ningún trabajo o de la voluntad de aceptar un empleo ofrecido”.<sup>6</sup>

Por su parte, Erik Olin Wright construye una interesante conceptualización del IC que involucra una descripción operativa del mismo; dice Wright: “la idea básica es muy simple: cada ciudadano recibe mensualmente una suma de dinero, digamos un 125 % de la “línea de pobreza”, suficiente para satisfacer un estándar de vida respetable, según parámetros culturales definidos. La recepción del ingreso *no se encuentra condicionada* a la realización de ningún trabajo o contribución y es, además, *universal*: por su calidad de ciudadanos, todos tienen derecho a la suma estipulada. El subsidio se paga a individuos, no a las familias. Los padres administran los subsidios otorgados a los menores de edad” (Wright, en Gargarella y Ovejero, 2001:207–208). Esta extensa definición tiene como ventaja ser muy descriptiva de algunos factores operativos de la propuesta e indicar una forma de construir un criterio para la asignación del monto del beneficio (hipotético, claro está), hace referencia a la incondicionalidad, a la universalidad y al carácter individual del IC y, también, hace explícita referencia a la ciudadanía como criterio para discernir el universo destinatario de la asignación.

Una tercera definición, más sintética, nos permitirá ver cómo existen, en todas las conceptualizaciones y definiciones del IC, elementos comunes que nos permitirán desarrollar las características centrales de la propuesta: “Por renta básica entendemos aquí un ingreso conferido por una *comunidad política* a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida” (Van Parijs y Vanderborght, 2006:25). En esta definición, Van Parijs y Vanderborght incorporan el concepto de comunidad política para dar cuenta del sujeto garante del derecho. De esta manera, evitan hacer referencia al estado, entidad jurídica determinada territorialmente, y construyen una idea de mayor amplitud conceptual<sup>7</sup>.

Tomando como base lo dicho hasta aquí sobre el IC, y considerando algunas pautas propias de su lógica operativa, podemos inferir una serie de características de la propuesta

que nos permitirán entenderla con mayor precisión y tener elementos concretos para diferenciarla de otras propuestas similares.

### 1.a) Características del Ingreso Ciudadano

Este apartado no pretende ser exhaustivo ni en lo que respecta a todas las características admisibles o tipificables sobre el IC, ni en todo lo que cada una de aquellas, aquí enunciadas, implica. El objetivo es profundizar un poco más en la propuesta con el fin de tener una comprensión más acabada de la misma y así poder desarrollar una defensa normativa.

1. *Es individual*
2. *Es incondicional*
3. *Es universal*
4. *Es monetario*
5. *Es pagado ex-ante*
6. *Funciona como Crédito Fiscal Efectivo*
7. *Reconoce el **derecho a la existencia** como base de su justificación normativa*

El sujeto receptor del IC es siempre el individuo, no las familias ni ninguna *categoría particular* de sujeto (desempleados, jefas de familia, estudiantes, etc.). A su vez, la incondicionalidad implica la no exigencia de contrapartida, razón por la cual el IC puede conceptualizarse más fácilmente como un verdadero *derecho* a un ingreso y no como una asistencia coyuntural. La universalidad también refuerza la concepción del IC como un derecho ya que, al ser universal e incondicional, es exigible *erga homes*.

Que sea monetario implica que el mismo es otorgado por el medio de pago más líquido existente en la economía (el dinero legal), con lo cual no se predetermina su uso y aumenta su autonomía. Al ser pagado *ex-ante* se anticipa a la situación de pobreza y opera así como una red de protección social eficiente (esto es factible gracias a la incondicionalidad). Estas dos características contribuyen a hacer operativa la sexta: el IC funciona como un crédito fiscal efectivo, esto significa que el IC se transforma en un “valor monetario que se recupera o se vuelve efectivo como transferencia a través del sistema fiscal” (Lo Vuolo, 2004: 32).

Como recuerda Raventós (2007), quien habló por primera vez del “derecho a la existencia” fue Robespierre, en un discurso de 1794, cuando expresó que la sociedad debe garantizar a todos sus miembros, como primer derecho, el de existir material y socialmente. Decía Robespierre: “De todos los derechos, el primero es el de existir. Por lo tanto, la primera ley social es aquella que garantiza a todos los miembros de la sociedad los medios para existir; todas las demás leyes están subordinadas a esta ley social” (cita en Raventós 2007: 21). Poco después, Thomas Paine en su *Agrarian Justice* de 1796,

habló de la necesidad y la justicia de crear un “fondo nacional” mediante impuestos a la propiedad privada de las tierras, a fin de introducir una pensión vitalicia para “toda persona actualmente viva” (mayor de cincuenta años) de “10 libras esterlinas anuales”<sup>8</sup> (Raventós, 2007).

Lo que encontramos por detrás de estos autores es la idea, de origen republicano-democrático específicamente europeo (el republicanismo norteamericano, encabezado por Jefferson, buscaba la base social de la democracia republicana en la universalización de la pequeña propiedad agraria individual –claro que no se había visto en esas tierras el formidable proceso de *acumulación originaria* que experimentaba Europa, y sobre todo Inglaterra, hacía ya mucho tiempo)–, de “garantizar públicamente de un modo universal e incondicional las bases de existencia material de las personas como un derecho históricamente derivado de las desposesión a que han sido sometidas por el desarrollo de una vida económica tiránica y expropiadora...” (Raventós, 2007: 11). En la búsqueda por diseñar instituciones que garanticen el *derecho a la existencia* es que el IC encuentra el elemento central de su defensa normativa (Bertomeu y Raventós, 2006).

Si bien consideramos que el *derecho a la existencia* así descrito es un elemento clave de la defensa normativa del IC, éste no agota todas las defensas factibles. Como señalan varios autores (como por ejemplo: Domènech, 2001; Van Parijs y Vanderborght, 2006; Raventós, 2007) el ingreso ciudadano es una propuesta *ecuménica* debido a que ella es factible de defensas normativas desde un amplio espectro teórico e ideológico y, a la vez, es efectivamente defendida por agrupaciones políticas de raíces y clivajes diversos. Por ejemplo, en la Argentina ha sido sostenida por representantes de los partidos Radical, Socialista, Coalición Cívica y Frente para la Victoria; a su vez, en Brasil es proclamada por el Partido de los Trabajadores y por el Partido Verde.

En lo que respecta al viejo continente, existen muchas organizaciones políticas que han defendido la propuesta de un IC. Dentro de los *ecologistas*, a finales de la década del 70, el “Ecology Party” británico y el “Politieke Partij Radikalesn” neerlandés; a partir de 1985 en Bélgica los partidos “Écolo” (francófilo) y “Agalev” (flamenco); a finales de los ’90 el “Les Verts” francés; en Irlanda el “Green Party” en 2002; en Finlandia, entre los años 2000 y 2002, el líder de la “Liga Verde”, Osmo Soininvaara, publicó varios libros que defendían la propuesta. Por su parte, dentro de los *liberales de izquierda*, durante la década de los 90, el “Democraten 66” en los Países Bajos, el ala izquierda del “Partido de la Libertad” en Austria y los “Liberal Democrats” británicos han defendido diversas propuestas basadas en la idea del IC; a su vez, en 1997 se creó en Bélgica el partido “Vivant” que tiene como eje central de todo su programa de gobierno la creación de un IC. Por el lado de los *socialdemócratas*, durante la década de los 80 el “Partido Laborista Neerlandés” publicó una serie de boletines sobre la idea; durante los 90 Roger Godino, asesor del primer ministro Michel Rocard, propuso mecanismos para transformar pro-

gresivamente las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) en un “subsidio compensador de la renta” como dispositivo accesible en dirección hacia un IC; en España, Jordi Sevilla –diputado del PSOE– propuso una reforma fiscal que incorporaba un IC. Por último, desde la *izquierda “dura”*, los “Democratic Left” irlandeses defendieron la idea durante los 80, en Finlandia la “Alianza de Izquierdas (Vasemmistoliitto)”, una “agrupación de ecologistas radicales, de excomunistas y de diversos grupos de extrema izquierda que han participado en dos coaliciones gubernamentales entre 1995 y 2003” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 123), han defendido la idea; y si bien los partidos de tradición “comunista ortodoxa” no se han mostrado muy proclives a ella, hubo una importante excepción con el “Partido del Socialismo Democrático” (heredero del partido único de la Alemania del Este) que en el 2003 lanzó la propuesta de un IC y, al año siguiente, apoyó la creación de la red alemana para la renta básica (ver Van Parijs y Vanderborght, 2006: 115-124)<sup>9</sup>.

El IC es debatido actualmente, incluso, en la República Islámica de Irán como sistema de transferencias directas que reemplacen los subsidios a combustibles<sup>10</sup>.

Esta pluralidad de agrupaciones políticas que defienden al IC pone en evidencia el “ecumenismo” de la propuesta. Como plantea Domènech (2001: 192) lo que se persigue al poner de resalto el “ecumenismo” del IC, es la construcción de una estrategia que tenga por objeto la adhesión de múltiples fuerzas políticas con el objetivo de “presentar la lucha por el IC universal como una continuación de la lucha por los derechos de ciudadanía. Es decir, como la continuación de una secular lucha por derechos constitutivos, no instrumentales”. Hay que entender, entonces, que la convergencia ecuménica es un elemento estratégico en una lucha política que tiene por objeto configurar una nueva visión de los derechos de ciudadanía, que tenga por fundamento la garantía universal e incondicional del “derecho a la existencia”. Esto no implica, necesariamente, hacer del IC un fin en sí mismo, pero sí supone entenderlo como una propuesta que puede construir adhesiones y consensos en el marco de una lucha contrahegemónica necesaria para superar el pensamiento único, su concepción de Estado mínimo y sus consecuencias en la configuración de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Indistintamente de ello, se debe dar cuenta de que no todas las conceptualizaciones del IC son equivalentes, existen pequeñas pero profundas diferencias, no tanto en la sustancia de la propuesta como en los mecanismos de implementación (sobre todo en lo que respecta a la financiación) y en el arreglo institucional general dentro del cual debe inscribirse. A su vez, los argumentos para diseñar defensas normativas a la propuesta cambian en cada perspectiva. Por ello, en este trabajo nos referiremos siempre a un IC con las características arriba tipificadas y con un financiamiento basado en un sistema tributario progresivo; intentaremos defender esta concepción de IC desde la teoría de la *justicia como equidad* de John Rawls.

## 2. La teoría de la justicia de John Rawls

El desafío teórico del liberalismo igualitario apunta a lograr una adhesión coherente a los ideales de libertad e igualdad. Para ello Rawls propone una serie de principios que, de cumplirse de acuerdo al orden planteado, podrían sentar las bases para la configuración de sociedades más justas. El punto de partida para la integración de los ideales de libertad e igualdad residen en la combinación de “todas las concepciones ‘razonables’ de la vida buena que coexisten en nuestras sociedades pluralistas con la preocupación imparcial por asegurar a cada ciudadano lo que necesita para proseguir la realización de su concepción de la vida buena” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 75-76). Para poder dar forma a estas “concepciones de la vida buena”, Rawls propone una serie de bienes primarios en torno de los cuales pueden estructurarse las exigencias de justicia.

En *Teoría de la Justicia* (TJ), la idea de justicia aparece en tres contextos distintos: 1) junto a los principios de justicia a partir de la idea de equidad –y junto a estos la identificación de las instituciones requeridas para la estructura base de la sociedad–, 2) dentro del desarrollo del equilibrio reflexivo (concerniente a nuestras evaluaciones personales) y 3) en lo que Rawls denomina consenso solapado (o entrecruzado) que se vincula al complejo modelo de consensos y desacuerdos de los que depende la estabilidad social (Sen, 2011: 82-83). Por razones de espacio, en este trabajo nos ocuparemos de la primera, pero, previamente, haremos una descripción general y simplificada de algunos conceptos centrales de TJ para luego dedicarnos con más detenimiento en los principios de justicia.

El concepto fundamental que debemos aclarar antes de desarrollar los principios de justicia es la idea de equidad (*fairness*), ya que esta, en la obra de Rawls, es de alguna manera previa al desarrollo de los principios de justicia (Sen, 2011: 83). Un elemento central para entender la idea de equidad es “la exigencia de imparcialidad”, la que, para ser conquistada, nos remite al método<sup>11</sup> de la “posición originaria”. Los principios de justicia determinan las instituciones sociales básicas y estos, para lograr cumplir con la idea de equidad –*justicia como imparcialidad*–, deben ser producto de una deliberación imparcial factible en el marco de la posición originaria: “el concepto de justicia es distinto de las diferentes concepciones de la justicia y está especificado por el papel que tienen en común estos diferentes conjuntos de principios y concepciones” (Rawls, 2010: 19).

Rawls considera que en la apelación a la posición originaria y al velo de la ignorancia como “condición de deliberación”, se podrá construir un consenso solapado, incluso entre doctrinas comprensivas profundamente enfrentadas, en tanto estas sean razonables. La condición de posibilidad está sujeta a que los ciudadanos compartan una *razonable concepción política de la justicia*. En otras palabras, en el marco de la posición original y bajo el velo de la ignorancia, es factible la selección de principios de justicia razonables que determinen las instituciones básicas de la sociedad y, a la vez, una razonable concepción política de la justicia.

El objeto primario de la justicia es, para Rawls, la *estructura básica de la sociedad*, “el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social” (Rawls, 2010: 20). La idea matriz de la TJ consiste en que los principios de justicia que orientan la estructura básica son producto del *acuerdo original*, de allí que la justicia como equidad tenga su génesis en un contrato hipotético que, celebrado bajo la posición originaria y el velo de la ignorancia, garantiza la imparcialidad necesaria para diseñar las instituciones que dan forma a la estructura básica de una sociedad justa<sup>12</sup>.

### **2.1. Los principios de justicia**

Rawls (2010, 93-98) distingue dos tipos de bienes primarios: los naturales, como la salud y los talentos, que no están bajo el control de las instituciones sociales; y los sociales, que se dividen en tres categorías: “las libertades fundamentales, el acceso a las diversas posiciones sociales y las ventajas socioeconómicas vinculadas a estas posiciones” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 76). Si las instituciones sociales distribuyen los bienes primarios sociales de forma equitativa entre todos los miembros, tomando en consideración que estos son, indefectiblemente, diferentes en cuanto a su dotación de bienes primarios naturales, ellas cumplirían con la exigencia social de justicia. Ahora bien, el criterio para distribuir los bienes primarios sociales debe responder a tres principios fundamentales: *el de igual libertad, el de igualdad equitativa de las oportunidades y el de la diferencia*<sup>13</sup>.

#### **Principio de la igual libertad**

Las instituciones sociales deben garantizar que todas las personas tengan igual derecho “al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás” (Rawls, 2010: 67; ver también Arnsperger y Van Parijs, 2002: 77). Estas libertades no implican derechos absolutos ya que ellas pueden ser restringidas en nombre de otras libertades (y solo en nombre de estas). Se incorpora aquí un elemento central de toda teoría moderna de justicia: el conflicto entre las libertades y la necesidad de consignar criterios para su resolución.

#### **Principio de igualdad equitativa de oportunidades**

Como Rawls parte de aceptar diferencias naturales entre las personas, por ejemplo en lo que respecta a su dotación individual de “talentos”, su noción de igualdad no implica la garantía de igualdad en el acceso a todas las posiciones sociales, ni siquiera en que todas las personas tengan la misma probabilidad de acceso a ellas, más bien lo que busca es que “las personas que tengan los mismos talentos tengan la misma posibilidad de acceso a estas posiciones” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 78). La teoría de la justicia como equidad considera que no hay razones para suponer que exista en las heterogéneas sociedades contemporáneas una homogeneidad en las concepciones de vida buena, ni que una concepción de vida buena pueda ser impuesta sobre las demás, tampoco que las personas tengan las mismas cualidades innatas para desempeñar determinadas tareas

socialmente relevantes. “Por ello se trata solo de repartir igualitariamente las oportunidades y no las posibilidades” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 79), *garantizando una igualdad equitativa de oportunidades* de acceso a las diversas posiciones sociales. Siendo así, “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos” (Rawls, 2010: 68).

### **Principio de la diferencia**

Partiendo de la base de aceptar como “justas algunas desigualdades, el principio de diferencia busca conciliar igualdad y eficiencia” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 80). Con este objetivo se impone el criterio de selección “maximin”, “que consiste en escoger, entre todas las disposiciones institucionales concebibles y realizables, aquella que eleve al máximo el índice de ventajas socioeconómicas que pueden esperar los que tienen un índice más bajo, y cuya identidad puede variar de una disposición a otra” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 80). Este índice trasciende los ingresos y riquezas para incorporar elementos “cualitativos” vinculados a una concepción amplia de los bienes primarios, en la que las “bases sociales del autorrespeto” son esenciales como uno de los bienes primarios sociales más importante; esto será fundamental para nuestra posterior defensa del IC.

### **2.2. El análisis de instituciones sociales.**

En este punto haremos una breve sistematización sobre cómo seleccionar arreglos institucionales aplicando los principios de la justicia y los criterios de selección.

Supongamos que tenemos tres arreglos institucionales y, dentro de cada uno, tres grupos sociales con desiguales niveles de ventajas socioeconómicas. El criterio de selección “maximin” nos impone elegir aquel que eleve al máximo las ventajas socioeconómicas de quienes están peor, indistintamente de si esto implica más desigualdad o un empeoramiento, en términos agregados, en la situación de toda la sociedad.

#### **Cuadro n° 1: criterio de selección maximin.**

<b>Opción 1</b>	<b>Opción 2</b>	<b>Opción 3</b>
A 13	A 12	A 30
B 11	B 11	B 25
C 10,5	C 10	C 11

En el ejemplo del cuadro 1, el criterio de selección maximin nos impone elegir la opción 3, ya que es la que maximiza las ventajas del grupo más bajo (C: 11), aunque sea la más desigual. Ahora bien, ¿qué ocurriría en el caso de que tengamos, en dos opciones, el mismo índice de desventajas socioeconómicas? En esta situación debemos recurrir

al criterio de selección “leximin”, que implica que, a pesar de tener una igualdad en la distribución de ventajas socioeconómicas entre los grupos más desfavorecidos en dos o más opciones distintas, debemos observar qué ocurre con los penúltimos grupos y discernir cuál maximiza los mínimos; en caso de que las opciones continúen iguales, tendremos que pasar a la antepenúltima, y así sucesivamente, hasta que logremos ver cuál es la opción óptima.

### Cuadro nº 2: criterio de selección leximin.

Opción 1	Opción 2	Opción 3
A 35	A 12	A 20
B 18	B 11	B 15
C 10	C 10	C 10

En el ejemplo del cuadro 2, la opción que debemos elegir con base al criterio de “leximin” es la número 1. Existe una igualdad en el índice de ventajas socioeconómicas de los grupos más desfavorecidos (C) en las tres opciones, por ello debemos ver qué ocurre con el siguiente grupo (B) y establecer qué opción ofrece un mayor índice de ventajas socioeconómicas.

Los tres principios propuestos tienen una relación de jerarquía entre sí que sigue la *cláusula de propiedad lexicográfica*. El principio de igual libertad (1) es prioritario al de igualdad equitativa de oportunidades (2), y este es prioritario al principio de diferencia (3). El orden sería: si no 1 entonces 2, si no 2 entonces 3. Esto implica que lo fundamental es, para Rawls, la garantía de máxima cantidad posible de libertades iguales para todos, y solo en pos de garantizar esta se aplican los demás principios<sup>14</sup>. Es por la ineludibilidad de las desigualdades que se proponen los criterios de selección “maximin” y “leximin” con el objeto de mejorar la situación de los peor posicionados.

### 3. Una defensa normativa al IC desde el liberalismo igualitario.

Como ya mencionamos, la justificación de la Teoría de la Justicia de Rawls se desarrolla con base en la *Posición Originaria*; la misma se inscribe en una tradición claramente contractualista y busca representar una situación hipotética en la que los ciudadanos se encuentran bajo un *velo de ignorancia*. Este velo de ignorancia hace que las personas desconozcan cuáles son sus bienes primarios naturales, sus concepciones de la vida buena y, sobre todo, la posición social en la que se hallan. Ante esto, y siguiendo un comportamiento eminentemente racional caracterizado por una aversión extrema al riesgo, se someterán a una constrictión de imparcialidad que los llevará a desarrollar principios de equidad para garantizar que les garanticen protección, indistintamente del lugar que en el que les toque estar. Desde esta situación hipotética y respetando el ordenamiento de sus postulados, intentaremos analizar el IC.

Ahora bien, antes de intentar una defensa del IC desde la teoría de Rawls, es importante aclarar que, luego de la publicación de su libro más importante *-La Teoría de la Justicia-* Rawls desarrolló un debate sobre los efectos de su *principio de diferencia* con un grupo de economistas liberales, el más notorio fue el que entabló con Musgrave, quien cuestionaba que desde este principio podía subvencionarse a perezosos. Esto llevó a Rawls a una serie de rectificaciones posteriores a su teoría, sobre todo del principio de diferencia, y llegó a afirmar en un artículo de 1988, que su teoría de la justicia “no admitiría una Renta Básica” (Raventós, 2007: 46; ver también Van Parijs, 1995: 124-125). Encontraremos dos momentos en el desarrollo teórico de Rawls con respecto a las políticas de transferencias universales. Un primer momento en el que, al debatir en torno al impuesto negativo sobre la renta, “hacía ya de esta propuesta una vía para la realización de la garantía un mínimo social, ingrediente central de la rama distributiva de las instituciones de la sociedad justa” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 102-103). Y un segundo momento en el que, en respuesta a las objeciones de Musgrave, se manifiesta en contra de este tipo de mecanismos universales y a favor de “subvenciones al salario”. Nos ocuparemos de este segundo momento para ver si, en realidad, ofrece argumentos suficientes para negar la defensa de un IC desde la perspectiva liberal igualitaria.

Como vimos más arriba, el principio de la diferencia busca distribuir las ventajas socioeconómicas de forma tal que favorezcan a los que están peor posicionados. Dentro de las ventajas socioeconómicas podemos nombrar: “renta y riqueza, poder y prerrogativas asociadas a las posiciones sociales y bases sociales del respeto en sí mismo” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 103). Si nos detenemos en las primeras, es evidente que un IC podría ayudar a la configuración de un sistema que garantice un acceso mínimo a estas. Si tomamos en consideración las bases sociales del autorrespeto, nos encontramos con el problema de la autoestima y cómo las políticas focalizadas implican un proceso de estigmatización<sup>15</sup> de los “necesitados” que, indefectiblemente, afecta el índice de desventajas socioeconómicas que se busca maximizar (sobre la base de los criterios de “maximin” y “leximin”) inclinando la balanza hacia la opción de la universalización. Toda la teoría de la justicia de Rawls se basa en la premisa de que las personas puedan desarrollar sus concepciones de la vida buena en tanto esta no sea perjudicial para los demás; por ello, la autoestima es un bien primario fundamental debido a que “la autoestima incluye, en primer lugar, el sentimiento del propio valor, el sentimiento según el cual el proyecto de vida de una persona merece ser llevado a término, y, en segundo lugar, implica una confianza en el poder de uno mismo para cumplir aquello a lo que apuntan las intenciones personales” (Raventós 2007: 48). Sin autoestima, entonces, no sería posible que las personas desarrollen sus proyectos de vida; no habría justicia.

Para responder al “problema de los surfistas de Malibú”<sup>16</sup> (y argumentar en contra de la posibilidad de financiar la pereza con recursos públicos como, teóricamente, haría

una transferencia universal), Rawls añade el tiempo libre a la lista de ventajas socioeconómicas controladas por el principio de diferencia (Rawls, 1974), y sostiene que este tiempo libre debe ser contabilizado como “equivalente a la renta de los trabajadores a jornada completa peor pagados” (Arnsperger y Van Parijs, 2002: 93). El tiempo de ocio, entonces, pasaría a ser una ventaja socioeconómica que mejoraría el índice de quienes lo desarrollan (dejando de ser, entonces, miembros del “grupo de los que menos tienen”). Ante esto, hay que recurrir al principio de “maximin” que nos dice que debemos hacer es *maximizar* la situación de quienes tienen ventajas socioeconómicas *mínimas* y, por ello, “un dispositivo que, como la renta básica, permita dar cabida al ocio en mayor medida puede prevalecer frente a otro que persiga más estrictamente la promoción del trabajo remunerado y, a través de él, de la renta” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 104). Así, paradójicamente, si bien la incorporación del ocio como una más de las ventajas socioeconómicas parece argumentar en contra de un IC porque este podría, potencialmente, beneficiar a quienes “no lo necesitan” o “no lo merecen”, en realidad, el mismo criterio de selección de “maximin” no se preocupará por esto sino más bien por cómo mejorar la situación de los que menos tienen, y si aceptamos como cierta la hipótesis de que un IC aumentaría el ocio, este, al ser una más de las ventajas socioeconómicas, debe ser perseguido por aquellos arreglos institucionales que busquen la *justicia como equidad*. “Así, resulta imposible negar categóricamente que una renta básica pueda ser justificada sobre la base de los principios de Rawls, del modo que es imposible afirmar categóricamente que pueda serlo” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 104).

Otra argumentación a favor del IC, desde la perspectiva liberal igualitaria, es la que toma como punto de partida algunas posibles consecuencias del *velo de ignorancia*. Entre los “costos” de una política focalizada se encuentra la posibilidad de quedar excluido del beneficio, lo que aumenta el riesgo de estar desprotegido. Si partimos de un grupo de personas cuya característica principal es actuar de forma eminentemente racional y con un alto grado de aversión al riesgo, y a esto añadimos que estas no saben cuál es su posición social, o si el mercado laboral logrará cubrirlos a todos y, en el caso de hacerlo, los remunerará lo suficiente (es decir, al no saber cuál será el índice de paro o si existiría el caso de los *working poors*), parece consistente argumentar que bajo un *velo de ignorancia* sería preferible un sistema de protección universal e incondicional como el IC. En otras palabras, el riesgo que implica un régimen de bienestar que pueda “dejar afuera” a parte de la sociedad es un elemento central en el debate bajo el *velo de la ignorancia*; basados en la racionalidad y razonabilidad, podemos argumentar que la opción de la universalidad disminuye los riesgos y garantiza el acceso a las instituciones de bienestar.

Otras posiciones dentro de la corriente igualitarista liberal, como la teoría de la libertad real de P. Van Parijs (1995), se configuran como teorías postrawlsoneanas y plantean, específicamente, una defensa del IC como propuesta que podría disponer las condiciones materiales para el pleno ejercicio de la libertad y, por ello, como elemento central para

la configuración de sociedades más justas. (Ver también: Van Parijs y Vanderborght, 2006 y Raventós 2007).

## Conclusiones

En esta acotada síntesis intentamos mostrar los elementos centrales desde los que se puede evaluar un arreglo institucional en términos normativos, siguiendo la *Teoría de la Justicia* de John Rawls. Sugiero que la apelación a la teoría política normativa, en sus distintas vertientes, para evaluar el desempeño de las políticas públicas, es cada vez más necesaria en un contexto intelectual en el que los “gestores” de la política pública ofuscan principios teóricos e ideológicos por detrás de la supuesta neutralidad de los mecanismos utilitarios de evaluación de políticas.

El debate en torno de la condicionalidad o incondicionalidad de las transferencias de ingresos (*conditional cash transfers – unconditional cash transfers*) es central en el debate en torno a la reconceptualización de los regímenes de bienestar. En este sentido, el debate sobre el IC es particularmente interesante ya que el planteo de esta sencilla idea nos interpela sobre los criterios de organización y regulación de nuestras sociedades.

Como vimos, desde un análisis primario basado en TJ es factible inclinarse a favor de las transferencias universales (como el IC), sin embargo, el mismo Rawls abandona esta posibilidad ante la interpelación de su teoría y el “riesgo” de sustentar la vagancia. La respuesta que da Rawls en este punto es una rectificación de su principio de la diferencia en cuanto incorpora el tiempo libre (ocio) como ventaja socioeconómica; esta, sin embargo, difícilmente puede invalidar la consistencia de dotar del *derecho a la existencia* por medio de una transferencia universal e incondicional que garantice que nadie quede fuera de la protección social. Basamos esta conclusión en la lógica de los principios de la justicia, que demanda la difusión máxima de las ventajas socioeconómicas y propicia garantizar la mayor cantidad posible de libertades iguales para todos, incluso el ocio.

A su vez, desde el método de apelación a la posición originaria y al velo de la ignorancia, parece factible una defensa racional y razonable de los mecanismos universales de transferencias debido a que estos evitan el riesgo de “quedar fuera” de las instituciones de bienestar; inclusive si esto significa proteger también a quienes no lo necesitan tanto.

Como última conclusión podemos agregar que al analizar los arreglos institucionales particulares, muchas de las debilidades de la *Teoría de la Justicia* (como por ejemplo no dar cuenta de los procesos de explotación propios de las sociedades de mercado) demandan rectificaciones.

Lograr análisis sistemáticos de la justicia basados en los distintos arreglos institucionales (y las políticas que los sustentan) es, a final de cuentas, el desafío que nos dejó John Rawls.

---

<sup>1</sup> Más allá de que uno concuerde o no con su teoría, que crea que su rol en el desarrollo de la filosofía política del siglo XX ha sido central (como piensan Van Parijs o Sen) o, por el contrario, piense que su éxito se debe tanto a un poco de *virtú* como a un importante elemento de *fortuna* (Borón, 2002), John Rawls marcó un hito en la filosofía política del siglo pasado y configuró un giro hacia el debate sobre la justicia.

<sup>2</sup> Esta falta de claridad sobre los arreglos institucionales que acompañan la teoría de Rawls le ha valido múltiples críticas, sobre todo por su postura, o mejor dicho falta de postura, respecto de las consecuencias del sistema de producción capitalista y la propiedad privada de los medios de producción. Ver: Borón (2002).

<sup>3</sup> Véase [www.ciepp.com.ar](http://www.ciepp.com.ar)

<sup>4</sup> El dinero es un activo financiero que tiene la propiedad de ser completamente líquido, es decir, es el activo que le permite a quien lo posee *efectuar cambios directamente*. (O’Kean, 1995: 127)

<sup>5</sup> El dinero legal es aquel que el Gobierno declara que debe aceptarse como medio de pago y cambio. Este tipo de dinero tiene el respaldo del Estado. (O’Kean, 1995: 127)

<sup>6</sup> Véase [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)

<sup>7</sup> La vaguedad del término *comunidad política* puede operar con un doble sentido, uno problemático, al no hacer una referencia concreta que pueda orientar mejor el criterio de operativización de la propuesta y, por otro lado, opera de manera positiva al dar cuenta de que es una política que puede ser implementada de manera *multinivel*, esto es, en distintos ámbitos del quehacer político: local, nacional, regional e, incluso, global.

<sup>8</sup> Vale resaltar que para Paine, la propiedad de la tierra debía ser común y que solo era factible de apropiación privada los frutos del esfuerzo y trabajo en su cultivo. Sobre la base de esta concepción, hará una fuerte crítica a la injusticia y a la pobreza causada por la propiedad privada de la tierra, privatización realizada sin compensación alguna a aquellos que quedan excluidos –privados– de su uso. Es a causa de esta privación del goce de la riqueza de la tierra que Paine va a exigir no un beneficio sino un derecho de todos los habitantes a ser resarcidos, recompensados, por haber sido, previamente, excluidos. (ver Raventos 2007; Van Parijs y Vanderborght, 2006). Esta postura de Paine, se ha constituido en una cláusula central del *libertarismo* de izquierda para dar respuesta al *principio de apropiación originaria*.

<sup>9</sup> Dentro del grupo de partidos de *izquierda dura* se puede incorporar a la “Unión des forces progressistes” de Quebec, que incorpora oficialmente en su programa de gobierno un IC.

<sup>10</sup> Ver: <http://www.iied.org/sustainable-markets/blog/iran-sleepwalking-towards-universal-income-grant> accesado el 28/04/2011.

<sup>11</sup> Entendemos aquí por método una estrategia analítica o un recurso cognitivo mediante la que abordamos una situación problema con el objeto de, mediante un procedimiento predefinido y sistemático, construir conocimiento sobre la misma. En este sentido, la apelación a la posición originaria sería un método para analizar de forma imparcial un arreglo institucional y determinar así su potencial equidad.

<sup>12</sup> Aquí aparece un elemento interesante que, si bien no podremos analizar en este trabajo, merece la pena ser mencionado. La *utopía* inherente a la filosofía política rawlsoneana se encuentra en el pasado, no el futuro. Es sobre la base de una situación ideal pasada que se despliega la sociedad y no una situación ideal futura a la cual haya que conducir a la sociedad. Esta idea, propia de enfoques contractualistas, tiene matices propios en TJ; para un análisis de estos ver: Gargarella, 1999 y Borón, 2002.

<sup>13</sup> En TJ, Rawls presenta dos principios (los 2 y 3 de nuestra categorización están juntos), pero por razones de claridad en la exposición los separaremos en tres.

<sup>14</sup> Es en este punto donde más claramente se advierte la inscripción de Rawls en el marco de las teorías políticas liberales.

<sup>15</sup> Ver Lo Vuolo et. al, 2004.

<sup>16</sup> “Los que surfean todo el día en las playas de Malibú deben encontrar un medio para satisfacer por sí mismos sus propias necesidades, y no deberían beneficiarse de fondos públicos” (Rawls, 1974: 257; Van Parijs y Vanderborght, 2006: 103).

## Referencias Bibliográficas

- Amor, Claudio compilador** (2006). *Rawls post Rawls*. Buenos Aires. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Arnsperger, Christian y Van Parijs Philippe** (2002). *Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa*. Madrid. Editorial Paidós.
- Bertomeu, María Julia y Raventós, Daniel** (2006). “El Derecho de existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: una justificación republicana”. En Antonio de Cabo y Gerardo Prados (comp.) *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*. Madrid. Trotta editores, 2010: 19-34.
- Borón, Atilio** (2002). “Justicia sin capitalismo, capitalismo sin justicia. Una reflexión acerca de las teorías de John Rawls”. En Atilio Borón y Álvaro Vita (comp.), *Teoría y Filosofía Política. La recuperación de los clásicos en el debate Latinoamericano*. Buenos Aires. CLACSO, 2002: 139-162.
- Domènech, Antoni** (2001). “Sobre el “ecumenismo” de la Renta Básica. Comentario a “El salario básico: ¿una propuesta ecuménica?” de Andrés de Francisco”. En Daniel Raventós (coord.) *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona. Editorial Ariel, 2001: 190-194.
- Gargarella, Roberto** (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona. Paidós.
- Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix** (comp.) (2001). *Razones para el Socialismo*. Madrid. Paidós Ibérica.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Gargarella, R.; Offe, C.; Ovejero, F.; Pautassi, L.; Van Parijs, P.** (2004). *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires. Editorial Miño y Dávila.
- O’Kean, José M.** (1994). *Análisis del Entorno Económico de los Negocios*. Madrid. McGraw-Hill.
- Raventós, Daniel** (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona. Ediciones el Viejo Topo.
- Rawls, John** (2010). *La Teoría de la Justicia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John** (1996). *Liberalismo Político*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John** (1974). “Reply to Alexander Musgrave”. *Quarterly Journal of Economics*. 88: 633-655.
- Sen, Amartya** (2011). *La idea de justicia*. Buenos Aires. Editorial Taurus.
- Van Parijs, Philippe** (1995). *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Madrid. Ediciones Paidós Ibérica.
- Van Parijs, Philippe** (1992). *¿Qué es una sociedad justa?* Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión.
- Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick** (2006). *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. España. Editorial Paidós.



# En torno a los profesionales de la política.

## Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado

### *On the professionals of politics.*

*Trajectories, practices and skills in exercising political power from the state*

#### **Mariana Gené**

CONICET/Instituto de Investigaciones  
Gino Germani.  
mariana.gene@yahoo.com.ar

#### **Resumen**

El presente trabajo propone una reflexión sobre las características de la profesión política en Argentina desde el retorno de la democracia. A partir de una investigación llevada a cabo entre los funcionarios de alto rango del Ministerio del Interior -organismo "político" por excelencia dentro del Poder Ejecutivo- se indagan las características centrales de estas elites gubernamentales: su socialización política, trayectorias previas y modo de acceso al estado, así como las formas de "hacer política" que se expresan en este espacio, los saberes y destrezas que allí se movilizan y la existencia de códigos compartidos entre los distintos profesionales de la política. Asimismo, se interrogan las categorías de percepción y evaluación que los propios actores del campo político despliegan en la práctica, y los posibles desajustes de estas categorías con otros niveles de evaluación.

**Palabras clave:** profesión política - Ministerio del Interior - trayectorias - códigos

#### **Fecha de recepción:**

2 de marzo de 2011

#### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

#### **Abstract**

*This work puts forward a reflection about the characteristics of the political profession in Argentina as from the comeback of democracy. Based on research carried out among top-ranking officers of the Ministry*

*of the Interior –a ‘political’ agency par excellence within the Executive branch–, we will inquire into the core characteristics of these governmental elites: their political socialization, prior trajectories and methods to access the state, as well as the ways of ‘doing politics’ which are expressed in this context, the knowledge and skills which are displayed there and the existence of codes shared among the different professionals of politics. Likewise, we will question the perception and evaluation categories which the actors themselves within the political sphere exhibit in the real world, and the possible unbalances of these categories in relation to other evaluation levels.*

**Key words:** political profession - Ministry of the Interior - trajectory - codes.

## **Introducción.**

### **Las elites políticas y el Ministerio del Interior<sup>1</sup>**

Los interrogantes sobre las elites gubernamentales en la Argentina han tendido a ser fragmentarios. De la misma manera que en otros países latinoamericanos,<sup>2</sup> la atención acordada a la morfología de los grupos dirigentes y a los atributos y competencias legítimas para ejercer el poder político en cada momento histórico ha sido discontinua. Entre los principales antecedentes, el clásico estudio de José Luis De Imaz (1977) dedica algunos capítulos a las elites estatales<sup>3</sup> y la tesis de Marcela Ferrari (2008) aborda los cambiantes atributos de los dirigentes políticos del partido radical desde la instauración del sufragio masculino universal hasta el primer golpe de estado (1912–1930). En lo que respecta al peronismo, los trabajos de Rein (1998) y de Campione (2007) han analizado las segundas líneas del primer gobierno de Perón así como sus estructuras burocráticas. También los senadores y diputados han convocado la atención de los investigadores para indagar acerca de su conformación y modos de reclutamiento en períodos de cambio social (Cantón, 1966; Canelo, 2010). Más recientemente, contamos con la investigación de Sidicaro (2003) sobre las relaciones entre los elencos gubernamentales y los actores socio-económicos predominantes; y con el trabajo de Dalbosco (2003) que analiza el perfil del personal político de los Ministerios de Economía, Obras Públicas y Educación entre 1983 y 1999.

En consonancia con esas inquietudes, el presente trabajo propone una reflexión sobre las características de la profesión política en la Argentina desde el retorno de la democracia.<sup>4</sup> Para ello, el ámbito estatal recortado ha sido el Ministerio del Interior y sus funcionarios políticos más jerarquizados (ministros, secretarios y subsecretarios de Estado)

entre 1983 y 2007. Elegimos este ministerio dentro del gabinete nacional por tratarse del “organismo político por excelencia” (Oszlak, 2000: 5) dentro del Poder Ejecutivo, ya que media en la relación entre los gobiernos provinciales y toda la trama política subnacional, a la vez que articula los vínculos con el sistema de partidos en su conjunto y los distintos representantes sectoriales.

En efecto, la ley asigna al Ministerio del Interior una incidencia determinante sobre el gobierno interno, las relaciones con las provincias y municipios, la elaboración de legislación nacional cuando deben coordinarse normas nacionales y provinciales, la programación de los actos electorales, las cuestiones ligadas a la población (registro de las personas, migraciones) y, según las épocas, el manejo de la policía y la seguridad interior.<sup>5</sup> Sus principales interlocutores son, entonces, el conjunto de los actores del sistema político: gobernadores y ministros provinciales, intendentes y dirigentes partidarios. Ha sido, además, el encargado de negociar leyes fundamentales, de comunicar e instalar la agenda política del gobierno nacional, y de arbitrar conflictos sociales. Si bien su estructura ha sufrido diversos cambios en el período estudiado, durante la reforma del estado emprendida a principios de la década del noventa, lejos de achicarse como lo hicieron el resto de las reparticiones del estado central –por la vía la privatización de empresas o la descentralización de servicios de salud y educación transferidos a las provincias–, creció en términos relativos y absolutos, en un proceso que ha sido calificado como “inflación política” (Orlansky, 1995).<sup>6</sup> Tuvo también la responsabilidad, junto con el Ministerio de Economía, de negociar los pactos fiscales con las provincias (Falleti, 2004) y ha manejado en el tiempo una importante cantidad de recursos económicos, cuya expresión más sospechada en forma constante, han sido los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Aún teniendo en cuenta el valor polisémico de este término, el carácter eminentemente “político” del Ministerio del Interior no le es atribuido solamente por ley o acordado por los analistas (López, Corrado y Ouviaña, 2005: 126; Oszlak, 2000: 5; Orlansky, 1995: 389). El corpus de entrevistas sobre el que se basa este trabajo<sup>7</sup> ha mostrado que se trata también de una categoría nativa, ya que todos los funcionarios entrevistados lo caracterizan como el “ministerio político por definición” o el ministerio que es “política pura” dentro del gabinete nacional (Gené, 2009). Además, su historia reciente ha estado estrechamente ligada a nombres propios de ministros que marcaron épocas y maneras de hacer política en nuestro país: aunque ocuparon la cúspide de esta cartera por períodos muy distintos, cabe nombrar entre ellos a Enrique “Coti” Nosiglia, José Luis Manzano, Carlos Corach y Aníbal Fernández.<sup>8</sup>

A continuación indagaremos, brevemente, sobre la socialización política, las trayectorias previas y el modo de acceso al estado de estos actores, para centrarnos, luego, en las formas de “hacer política” que se expresan en este espacio, así como sobre los saberes y destrezas que allí se movilizan y la existencia de códigos compartidos entre los dis-

tintos profesionales de la política. Lejos de la *expertise* neutral y universal reclamada por los técnicos, por ejemplo, en el Ministerio de Economía (Heredia y Gené, 2009) los políticos disponen de otra forma de saber, ligada a la negociación, a la confrontación ideológica y a la habilidad para cerrar acuerdos. Pero a su vez, existen distintas tareas políticas y estilos de representación que no se distribuyen de forma homogénea entre los diversos espacios estatales, ni entre el Poder Ejecutivo y el Congreso: “juntar votos”, cerrar acuerdos, fortalecer al partido de gobierno, gozar de la popularidad necesaria para ganar elecciones o presentar debates en la escena pública son sólo algunas de ellas. El ministerio estudiado presenta la particularidad de haber tenido en su cabeza a hombres fuertes de los partidos mayoritarios que signaron épocas y se revelaron imprescindibles en la construcción de poder, pero que, raramente, podían ganar elecciones en nombre propio. A la vez arquetipo de político sagaz para los propios participantes y poco presentables de cara a la sociedad, este trabajo busca interrogar esa paradoja. De esta manera, intentamos comprender algunos de los rasgos fundamentales de la profesión política en nuestro país, así como las categorías de percepción y evaluación que los propios actores del campo político despliegan en la práctica, y los posibles desajustes de estas categorías con otros niveles de evaluación.

### **Las extensas trayectorias de quienes viven “de” y “para” la política**

La importancia que se le reconoce a la profesión política desde la sociología clásica de Max Weber (2002 [1920]) es insoslayable. En *La política como vocación* el autor se ocupó de la evolución histórica del político y su séquito, así como de los clivajes que caracterizan y distinguen a los funcionarios administrativos y políticos en el estado moderno. Asimismo, elaboró la célebre definición del político profesional como aquel que vive de y para la política: “Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive ‘para’ la política o se vive ‘de’ la política. La oposición no es en absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente. Quien vive ‘para’ la política hace ‘de ello su vida’ en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado un sentido a su vida, poniéndola al servicio de ‘algo’. (...) La diferencia entre el ‘vivir para’ y el ‘vivir de’ se sitúa entonces en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive ‘de’ la política como profesión quien trata de hacer de ella una *f fuente duradera de ingresos*.”<sup>9</sup>(Weber 2002 [1920]: 17).<sup>10</sup>

Amalgama de intereses, ideales, pujas por poder y por cargos, cálculos pragmáticos y motivaciones profundas, los profesionales de la política viven, en efecto, “de” y “para” esta actividad, que se convierte en una profesión que invade todos los ámbitos de la vida. En las entrevistas con dirigentes, sus relatos vuelven de forma reiterativa sobre esta dedicación “*full time*” que puede fagocitar la vida familiar y tiende a volver indistinto el tiempo laboral del tiempo de ocio; pero ofrece, a su vez, satisfacciones equivalentes para quienes gozan de

la práctica política. En este sentido, un político radical, cuyo padre fue también ministro y diputado nacional, se refiere así a su propia dedicación y la de sus referentes:

*“Mi propio padre tenía -me acuerdo- 81 años, estaba enfermo y demás y se ponía su mejor traje cuando iba a dar una charla sobre el gobierno de Illia. Por ahí en un comité con luces mortecinas, y vos decís ‘¿cómo hace esto? ¿de dónde saca las fuerzas?’ y bueno... es eso, ¿viste? Es eso. (...) Yo no me quejo, volvería a hacer eso, es mi vocación política. Como decía Alfonsín: ‘A nosotros nos sacan con las patas para adelante de la política’.” (Ministro del Interior entre 1999 y 2001, Partido Radical; Entrevista con la autora el 3/9/09)*

Existe una larga tradición de investigación sobre las elites dirigentes que se pregunta sobre las características, atributos y recursos valorizados para “hacer política” en diversos momentos históricos; así como sobre la manera en que estas elites ejercen el poder, circulan y –eventualmente– cambian (Mosca, 2006 [1896]; Pareto, 1979; Michels, 1972; Wright Mills, 1963).<sup>11</sup> De la misma manera, toda una serie de estudios de sociología política en Francia se ha interesado en la profesión política explorando sus propiedades sociales, sus trayectorias político-profesionales y sus modos de acceso al estado (Lagroye, 2003; Offerlé, 1999; Sawicki, 1999; Phélippeau, 1997). A partir de un enfoque socio-histórico, estos trabajos dan cuenta del carácter profundamente variable de los atributos del personal político, y de la relación estrecha de esta inestabilidad con los períodos de crisis o los momentos significativos que jalonan la historia social. A su vez, renuevan los interrogantes sobre los efectos que estas propiedades y trayectorias pueden tener sobre aspectos fundamentales de la vida política, tales como las formas de la competencia política, el estilo de la representación o el contenido de las políticas públicas (Offerlé, 1999).

De acuerdo con Mattei Dogan, los políticos profesionales se definen por cuatro características: “Primero, una vocación precoz por la política. Luego, una larga presencia en el foro político, es decir una larga carrera política. Por otra parte, sus recursos provienen esencialmente, incluso exclusivamente, de las funciones políticas que ejercen. Finalmente, poseen una capacidad política que consta de múltiples cualidades, de las cuales ninguna tiene que ser excepcional, justamente porque muchas de ellas son requeridas: ser presentable, hablar bien, saber negociar, cultivar el compromiso, evitar la arrogancia, saber tomar una decisión...” (Dogan, 1999: 171-172). Las entrevistas con las primeras y segundas líneas del Ministerio del Interior muestran que estos actores se ajustan casi perfectamente al *tipo ideal* del político profesional. En efecto, cuentan con extensas trayectorias políticas, con numerosos puestos ocupados en el nivel nacional o subnacional, y con alineamientos en diversas corrientes al interior de los partidos mayoritarios ya

sea en virtud de clivajes ideológicos o de lealtades personales (o de ambas a la vez, ya que escindir estas dimensiones se vuelve más y más difícil en los últimos veinticinco años). Se trata de un personal político instalado desde hace mucho tiempo en el campo político, que ha ejercido diversos cargos en la función pública (en algunos casos sin interrupción desde la vuelta de la democracia) y que cuenta con una militancia casi invariablemente iniciada en la juventud.<sup>12</sup>

En efecto, la mayoría de estos dirigentes comenzaron una fuerte participación política en la escuela secundaria –en muchos casos en el *Colegio Nacional Buenos Aires* o en el *Carlos Pellegrini*– o en la universidad. Sus comienzos en la política se vieron marcados por períodos históricos intensos, signados por recurrentes interrupciones del orden democrático y por una enorme politización de la sociedad:

*“Yo empecé a militar muy joven, tenía 14 años. (...) Era impensado que un pibe de unos pocos años se pusiera a militar en política, sin embargo era mucho la mística, mucha mística del momento, ¿no? Se suponía que Juan Perón iba a venir aquí a la Argentina en algún momento y bueno, yo soy fanático de Quilmes, y la hinchada gritaba –en los ‘70 sería más o menos- ‘Lanusse, Lanusse, presta mucha atención: Quilmes a primera y la vuelta de Perón’.” (Ministro del Interior entre 2003 y 2007, Partido Justicialista; Entrevista con la autora el 12/11/09)*

Es esta historicidad intensa la que hace que las narraciones de los actores se vean siempre atravesadas por eventos decisivos que despertarían su interés por la política. La proscripción del peronismo, el golpe de estado contra el gobierno de Illia, el *Cordobazo*, la discusión en torno a la lucha armada, el comienzo de la última dictadura militar o la renovación emprendida en el radicalismo a partir de la figura de Alfonsín son algunos de los momentos que marcan oleadas fuertes de entrada en la política.

Pero además de la militancia iniciada en la juventud, muchos experimentaron una relación estrecha con el mundo de la política desde su infancia, ya que sus padres fueron importantes dirigentes políticos y ocuparon cargos electivos. En estos casos se reconoce la política como un dato siempre presente en la vida familiar, tanto en las comidas y conversaciones cotidianas como en el hecho de conocer a líderes políticos de renombre en la intimidad. A modo de ejemplo, el padre de Juan Octavio Gauna<sup>13</sup> fue electo diputado por el radicalismo y se desempeñó como embajador en Suiza. El padre de Gerardo Conte Grand<sup>14</sup> fue diputado del Partido Justicialista durante el primer gobierno de Perón y fue candidato a gobernador de San Juan en 1987. Por su parte, el padre de Nilda Garre<sup>15</sup> fue diputado del Partido Justicialista por la Provincia de Buenos Aires hasta el

golpe de estado de la Revolución Libertadora. Conrado Storani, el padre de Federico Storani,<sup>16</sup> fue un dirigente histórico de la Unión Cívica Radical: diputado nacional, secretario de Energía durante el gobierno del presidente Illia, ministro de Salud durante la presidencia de Alfonsín y más tarde senador por la provincia de Córdoba. La lista sigue, y en muchos casos se extiende hasta los abuelos o bien a generaciones anteriores:

*“Yo soy de una familia de tres generaciones de radicales. (...) Así que soy de una familia politizada y para mí la política es un dato desde... no puedo precisarlo porque no puedo deslindar en mi vida el momento en que empezó.”  
(Viceministro del Interior entre 1985 y 1987, Partido Radical; Entrevista con la autora el 1/10/09)*

Además de este inicio de la participación en política desde la juventud, la extensión de sus trayectorias se expresa en los numerosos puestos que ocuparon a lo largo de su vida.<sup>17</sup> Ya se trate de puestos electivos o de funciones para las cuales fueron designados, la mayoría de ellos cuenta con una vasta experiencia en la función pública. Estas largas trayectorias no están exentas de inconsistencias y sinuosidades. Por el contrario, estos dirigentes pueden circular por distintos espacios partidarios o lineamientos internos de los partidos políticos, participar de distintos gobiernos o adoptar posiciones ideológicas muy disímiles a lo largo del tiempo. Así lo muestran, por ejemplo, el amplio pasaje de la militancia de izquierda de los años setentas al apoyo entusiasta del neoliberalismo en los años noventas; o bien el caso de dirigentes que formaron parte de la última campaña presidencial de Carlos Menem en 2003 y que se incorporaron, solo unos meses más tarde, al gobierno de Néstor Kirchner, su principal competidor.

En este sentido, si una de las hipótesis que han guiado los estudios clásicos sobre las elites gubernamentales sostiene que el análisis de las propiedades sociales, la socialización política y los modos de reclutamiento de sus miembros contribuyen a comprender el tipo de intervención estatal que estos actores tienen *mayor probabilidad* de llevar adelante (Mathiot y Sawicki, 1999: 6), este programa se revela problemático para pensar las elites políticas en Argentina. En efecto, el movimiento zigzagueante de diversos protagonistas del campo político obliga a tomar ciertos recaudos frente a estos enfoques, pero abre, a su vez, nuevos espacios de indagación. Por un lado, esta sinuosidad de las trayectorias políticas se encuentra en sintonía con la historia argentina, mucho más ligada a crisis sucesivas y a programas de pretensiones “refundacionales”, que a largas continuidades o políticas menores de ajuste. Por otra parte, las “inconstancias” forman parte de la práctica política en el mundo entero, y las fronteras entre lealtad y flexibilidad lejos de ser fijas e impermeables, constituyen un objeto mayor de negociación que implica un trabajo activo por parte de los partidos y de los propios políticos tanto para objetarlas y sancionarlas, como para explicarlas y justificarlas (Gaïti, 2001: 19 y ss). De la misma forma, los

atributos que se valorizan en un momento histórico, pueden trastocarse por completo en otro contexto; así la posición ideológica férrea fue altamente estimada en el campo político durante la década del '70, mientras que dos décadas más tarde la "flexibilidad" y la "capacidad de adaptación" devendrían en competencias altamente valoradas.

En lo que respecta a su modo de acceso al estado, el reclutamiento del ministerio "político" desde el retorno de la democracia se opera exclusivamente al interior de los partidos. En efecto, si las redes de *expertise* y las fundaciones privadas mostraron una gran capacidad para producir cuadros que se incorporarían a los espacios técnicos del Poder Ejecutivo desde la última dictadura pero también en democracia (Heredia, 2004; Camou, 1997), los espacios considerados como fuertemente políticos se limitarían a sus propias filas partidarias.<sup>18</sup> En este sentido, quince de los dieciséis ministros del Interior en funciones entre 1983 y 2010 fueron antes parlamentarios, gobernadores o ministros provinciales, o bien miembros del partido durante muchos años y ocuparon puestos de responsabilidad en sus estructuras. Estas largas carreras políticas garantizan un conocimiento del funcionamiento del estado y el manejo de las instituciones, pero también una cercanía con los diversos actores políticos que es señalada como fundamental por los distintos miembros del ministerio, más allá de la época en que se hayan desempeñado como tales. En efecto, el hecho de "venir de la política" y ser reconocido por sus propios protagonistas es un elemento crucial para desempeñarse en esta cartera con éxito.

*"Tiene que ser el perfil de alguien que viene de la política, que tiene un profundo conocimiento del mundo de la política, y en lo posible conoce a los principales actores de la política del oficialismo y de la oposición. Y en eso incluyo a los gobernadores de todos los signos políticos y a los presidentes de los partidos (...). En segundo lugar, tiene que ser alguien que tenga el prestigio suficiente para ser interlocutor de personas tan destacadas como son los gobernadores o los presidentes de los partidos. Se espera que tenga suficiente talla y personalidad para estar a la altura de ese desafío, del sistema de relacionamiento que supone."* (Secretario de la Función Pública entre 1992 y 1993, Partido Justicialista. Entrevista con la autora el 29/7/09)

Si los políticos no tienden a representarse a sí mismos como formando parte de una profesión, sí identifican el saber-hacer que los une más allá de fronteras partidarias y pertenencias ideológicas. Es por ello que destacan constantemente el rol central del ministerio "político" y la importancia de que el mismo sea ocupado por quienes están familiarizados con sus actores, los intereses que allí se dirimen y las rutinas difícilmente formalizables que implica esta tarea.

### **Prácticas, destrezas, códigos: El saber-hacer de los políticos**

Luego de recorrer brevemente la trayectoria de estos actores, su militancia y su larga experiencia en cargos y posiciones de poder en los partidos y en el estado, indagamos algunas de las destrezas que los caracterizan y los atributos que son jerarquizados por los propios políticos. ¿Cuáles son las competencias y habilidades que se valorizan para actuar en este espacio político? ¿Qué tipo de legitimidad y de justificación de la acción invocan sus miembros? ¿Qué formas y códigos comparten en el ejercicio de la política?

Contrariamente a lo constatado para el Ministerio de Economía (Heredia y Gené, 2009), donde las competencias valoradas varían y se alternan a lo largo del tiempo, en el Ministerio del Interior los atributos asociados a los puestos de responsabilidad mantienen una estabilidad llamativa. Se trata aquí, a grandes rasgos, de ser un hombre de confianza del Presidente, de mostrarse como un operador político sagaz, y de asegurar el buen diálogo con los partidos y las otras fuerzas de la sociedad. Asimismo, se jerarquiza la experiencia política, la militancia, la “lucha”, la larga trayectoria en uno o varios partidos y la capacidad de negociación. Frente a otros ministerios que se autodefinen como relativamente autónomos y técnicos,<sup>19</sup> Interior reivindica explícitamente la procedencia política y la pertenencia ideológica como herramientas clave para actuar en el estado.

Tanto desde discursos pragmáticos como desde posicionamientos más idealizados, el hecho de pertenecer al mundo político siempre es subrayado como un factor clave para conocer sus redes y poder entablar diálogos, en un ministerio que hace de la negociación su estandarte:

*“Acá es dialogar, consensuar, escuchar... y bueno, mucho compromiso con la política en serio. Vivido... como lo vivimos los que hicimos política toda la vida. Y uno lo siente como un compromiso y además como un instrumento de la transformación, no es solamente un lugar para hablar y contener. (...) Pero es justamente donde con otros pares se va a tener la responsabilidad principal de buscar acuerdos y consensos, y también a veces, bueno, mostrar muy civilizadamente los disensos porque no todo es consenso en una sociedad. Por lo menos con el 100% ¿no? Uno consensúa con algunos sectores y no llega a un acuerdo con otros.” (Secretaria de Asuntos Políticos entre 2000 y 2001, FREPASO-Alianza. Entrevista con la autora el 13/8/09)*

Sin duda, la capacidad para negociar y para cerrar acuerdos es uno de los indicadores principales que los dirigentes entrevistados señalan para distinguir a un político de envergadura. El saber de la negociación, de la proximidad entre actores, así como la habili-

dad para las estrategias y los conflictos distinguen a estos profesionales de la palabra. Pero para destacarse entre sus propios pares,<sup>20</sup> esta capacidad de diálogo debe estar ligada al hecho de ser digno de confianza, de ser reconocido como alguien que respeta los pactos establecidos. Este elemento se considera central, ya que las expectativas que fundan estas negociaciones no suelen amalgamarse más que en charlas informales y compromisos entre actores. Es en dichos espacios que se juega la credibilidad de los dirigentes políticos entre sí y el poder que despliegan en la negociación. Así, el ministro de Interior en funciones durante toda la gestión de Néstor Kirchner afirma durante la entrevista:

*“Por ahí se hace más fácil cuando vos estás hablando con los de tu palo, ¿pero con los otros cómo se hace? Se hace hablando, se hace siendo serio, se hace siendo respetuoso, se hace siendo responsable y se hace sobre todo sosteniendo la palabra, sosteniendo los códigos; lo que no significa que no se critiquen políticamente. (...) Es la actitud que uno tiene que asumir en la política: vos empeñaste la palabra, tenés que cumplirla la palabra. Porque... eso te hace en el tiempo respetado y reconocido (...) No hay escribanos acá: en política es palabra (...) Para hacer política hay que conocer los códigos; si alguien hace un acuerdo y no lo respeta, no es un político: es un amateur.” (Ministro de Interior entre 2003 y 2007, Partido Justicialista. Entrevista con la autora el 12/11/09)*

Efectivamente, en las negociaciones políticas no hay escribanos; y los dirigentes se guían –aunque también se equivoquen– por la tendencia diferencial a cumplir los pactos de los distintos actores del campo. Por eso es más fácil negociar con aquellos que están en la política desde hace un tiempo considerable que con los “recién llegados”, ya que los primeros muestran –al menos de forma relativa– un respeto similar por las reglas no escritas del juego que comparten.

Frente al imperativo de ser confiable para los interlocutores, se recorta de forma constante su opuesto: la “traición”, la “falta de códigos”. En efecto, esta insistencia sobre la importancia de poseer una palabra respetada se enfrenta a la práctica de romper pactos y de ignorar los acuerdos informales:

*“Es una actividad donde la traición está a la orden del día, donde la inconsistencia entre lo que se dice y lo que se hace, donde la sobrepromesa para luego no cumplir, para lograr un acuerdo rápido y luego no pagar las consecuencias del acuerdo, son prácticas muy habituales que los que*

*no las andan y tienen una trayectoria distinta son valorados y adquieren un respeto, digamos” (Viceministro del Interior entre 1985 y 1987, Partido Radical; Entrevista con la autora el 1/10/09)*

El significado que los dirigentes políticos asignan a la traición y la lealtad constituye una dimensión central para comprender su acceso a puestos de decisión y sus carreras (Balbi, 2007, Frederic, 2004). Asimismo, esta evaluación sobre la observancia (o no) de los códigos no necesariamente se circunscribe a las propias filas partidarias. Por el contrario, tanto en el Ministerio del Interior como en el Congreso, parte de las negociaciones fundamentales se llevan a cabo con los dirigentes de los otros partidos políticos. La destreza del operador político se juega, justamente, en la capacidad de cerrar acuerdos con los propios y con otras fuerzas. En este sentido, puede rastrearse una suerte de “lealtad” aún entre partidos, donde –como veremos– los participantes de distintos espacios políticos coinciden en las valoraciones sobre los principales dirigentes, mantienen un diálogo fluido entre exponentes de distintos partidos y también se hacen y devuelven favores.

Por otra parte, en un país fuertemente presidencialista, la cercanía con el Presidente es otra fuente mayor de relevancia para los políticos del partido gobernante en general, y del Ministerio del Interior en particular. Así, entre las múltiples habilidades y competencias que los políticos identifican como esenciales para conducir el ministerio “político” del gabinete nacional, la relación con la figura presidencial es ineludible. La capacidad de hablar en nombre del Presidente sin necesidad de consultarlo es destacada insistentemente:

*“Un buen ministro del Interior tiene que tener carácter. Y tiene que tener el respaldo del Presidente, o sea que cuando hable él... lo que haga él tiene que ser reflejo de lo que piensa el Presidente. Muchas veces el Presidente no puede hablar o no puede hacer, pero los interlocutores tienen que saber que lo que dice y lo que hace el ministro del Interior es la voluntad del Presidente. Es el delegado del Presidente en la tierra digamos (risas). Un buen ministro, eh. Cuando no cumple esa función la cumple otro (...) Entonces: personalidad, respaldo del Presidente y cumplir los acuerdos, eso es todo. Pero si una persona no cumple los acuerdos no puede hacer política, bastardea la política.” (Subsecretario de Asuntos Legales en 1995 y Secretario General del Ministerio del Interior entre 1995 y 1998, Partido Justicialista. Entrevista con la autora el 5/8/09)*

La relación de confianza con el Presidente también implica la capacidad de definir los propios equipos de gobierno y estar efectivamente al mando del ministerio. Cuando eso no ocurre, éste puede verse balcanizado por distintos grupos que responden a diversas corrientes internas o referentes partidarios (en la jerga de los propios políticos, “son de” tal o cual dirigente). Quizá el paroxismo de este caso se vio en el gabinete inicial del gobierno de la Alianza, donde se repartían los ministerios entre dos partidos diferentes que habían llegado al poder en forma de coalición<sup>21</sup> y, a su vez, en el interior de cada ministerio las secretarías y subsecretarías de Estado se distribuían en forma desigual según el poder de negociación de cada ministro. De esta forma, cuando Federico Storani llegó a ocupar la cabeza del Ministerio del Interior en diciembre de 1999, las principales secretarías ya estaban acordadas con otros sectores del Partido Radical.

Otro de los rasgos fundamentales que se requieren para ocupar las primeras líneas de este ministerio es, evidentemente, la relación con el interior del país. En un país federal, donde el poder territorial es fundamental, el Ministerio del Interior fue, históricamente, el encargado de articular el vínculo con las provincias y los municipios. No obstante, no todos los que ocuparon su cúpula gozaron de popularidad y apoyos en estas instancias. Los dirigentes entrevistados insisten, entonces, sobre el hecho de que un ministerio del “Interior” –como su nombre lo indica– debe conocer el interior del país, la problemática de los pueblos chicos, el sistema político que sostiene a las ciudades del interior, e idealmente, debe tener cierto trato con todos los gobernadores y con gran parte de los intendentes, como también contar con apoyos e interlocutores leales en distintos rincones del territorio.

En suma, las competencias primordiales reconocidas por los propios miembros de este ministerio son el conocimiento político de los actores y la relación estrecha con la oposición, el vínculo con el territorio y la destreza para la negociación. Pero el funcionamiento cotidiano de este saber “hacer política” exige otras capacidades: la habilidad para lograr acuerdos con otros dirigentes políticos y la posibilidad de cumplirlos, la capacidad de imponer una agenda a los medios de comunicación, la autoridad para hablar en nombre del presidente, el conocimiento y el manejo de los “códigos” de la política, y también una suerte de solidaridad entre partidos y de respeto por las reglas del juego político que parecen confirmar la existencia de un espíritu de cuerpo entre los distintos profesionales de la política.

Esta cercanía entre los políticos de los partidos mayoritarios y la presencia de códigos compartidos se advierte en el trabajo de campo, y pueden rastrearse en aspectos sutiles como el hecho de llamarse por el nombre de pila o de compartir comidas en su propia casa entre dirigentes de distintos partidos. También se evidencia en la enunciación de criterios comunes para juzgar la actividad política y la explicitación de reglas no escritas que, sin embargo, hay que conocer para el ejercicio de esta profesión. Como

se ha destacado ya, los políticos pasan gran parte del tiempo entre ellos –aun durante las noches y los fines de semana– y pueden desarrollar relaciones de camaradería que están hechas a la vez de oposición, de complicidad y de respeto (Offerlé, 2004: 23). Este recorrido permite identificar lealtades propias de la red política y el desarrollo de intereses particulares que se acercan a lo que Alfredo Pucciarelli ha caracterizado como la *corporativización* del sistema político, y que abre múltiples posibilidades para un ejercicio informal de la política (Pucciarelli, 2002; Lechner, 1996). Asimismo, permite observar capacidades que son valoradas entre los propios políticos pero que son problemáticas en el espacio público.

### **¿La división política del trabajo? Hacia una comprensión de la distribución de tareas en el entramado político**

Este trabajo hace foco sobre una forma particular del profesional de la política: el funcionario. Se trata evidentemente de funcionarios *políticos* y no *administrativos*, en el sentido de que carecen de una carrera dentro de la burocracia estatal en la que se insertan, siendo designados en su puesto por el gobierno de turno (generalmente, por el propio presidente en el caso del ministro, y por este último en el caso de los secretarios y subsecretarios de Estado). El ministro del Interior y sus segundas líneas tienen la particularidad, entonces, de no estar sujetos a elecciones para acceder a sus cargo, si bien se encuentran sujetos al tiempo político como el resto de sus pares, y de ser fundamentales tanto en la organización de los actos electorales en el ámbito nacional como en la coordinación de las campañas y en la movilización de recursos y apoyos para las elecciones.

A la vez independiente del apoyo electoral para ocupar su cargo, pero pieza central en el armado de las elecciones, gran parte de su prestigio y su habilidad política se evidencian en los resultados electorales. ¿Cuáles son las tareas específicas que se llevan a cabo en este espacio fuertemente admirado y deseado por distintos políticos “de raza”? ¿Hay acaso desajustes entre aquello que es necesario para gobernar en el interior del estado y los partidos y aquello que hace falta para gobernar de cara a la sociedad?

Los relatos de sus miembros y su desempeño en la historia reciente señalan la existencia de distintas tareas políticas y estilos de representación que se distribuyen de forma heterogénea entre los funcionarios políticos. Asimismo, dan cuenta de parámetros de evaluación específicos, y no siempre acoplados a aquellos de la opinión pública, para medir a estos operadores políticos de tiempo completo.

Como hemos dicho, se trata de un ministerio altamente codiciado por los principales protagonistas de la vida política. Las explicaciones de esta preferencia parecen evidentes para los propios actores: “para el que le gusta la política, es el lugar”, “es pura política, un ministro hábil puede hacer *muchísimo*”, “si de verdad te gusta la política es un lugar hermoso”, etc. Gerardo Conte Grand, un dirigente histórico del peronismo que pasó

a militar en las filas de Elisa Carrió luego de romper con el kirchnerismo, cuenta que Carrió le había ofrecido la Jefatura de Gabinete en el caso de que ganaran las elecciones de 2007, porque se consideraba el puesto más importante en el gabinete nacional, pero que él prefirió acordar para tener a su cargo el Ministerio del Interior, justamente por tratarse del ministerio con mayor envergadura política. De la misma manera, Aníbal Fernández relata que con la llegada de Kirchner al poder en 2003, daba por sentado que iba a estar al frente del Ministerio de Trabajo –debido a su experiencia en la cuestión sindical y a que ya había sido ministro de esa cartera en la Provincia de Buenos Aires– pero que cuando le comentaron la posibilidad de que fuera a Interior prefirió no ilusionarse, ya que si no se confirmaba este destino iba a considerar que cualquier otro ministerio era un “premio consuelo”, porque dirigir el ministerio político es “*como jugar en primera*”.

Los resortes de poder que este ministerio tiene o ha tenido bajo su égida son considerables: encargado a la vez de negociar con los representantes subnacionales en sus distintos niveles y de gestionar las cuotas de dinero que quedan por fuera del mecanismo de co-participación, responsable de organizar los actos electorales y de dirigir a la policía, así como la articulación con la Secretaría de Inteligencia del Estado; sus propios ministros señalan esta multiplicidad de ámbitos de decisión:

*“¿La elección, la relación con los gobernadores, la plata de ayuda a las provincias y la policía juntos??? Eso se hace en México, que no es el mejor modelo democrático del mundo. (...) Todas esas cosas juntas: chequera, policía, votos! Epaaa, es demasiado” (Ministro del Interior entre 1991 y 1992, Partido Justicialista. Entrevista con la autora el 22/10/09)*

Al decir lacónico de Manzano: chequera, policía y votos. El Ministerio del Interior es el responsable de articular algunos de los clivajes principales de poder del estado y una de sus mayores pruebas específicas es perpetuar en el poder al partido gobernante. Esto lo distingue fuertemente de otros tipos de profesionales de la política –fundamentalmente de los representantes electos del Poder Legislativo– cuya pericia se juega en la capacidad de presentar debates en el espacio público, representar y realizar intereses subnacionales, y reforzar o poner en tensión la impronta de los partidos a partir de la disciplina partidaria.

Entre las diversas pruebas de los dirigentes del ministerio se destacan la negociación, el ejercicio de juntar votos, de cerrar acuerdos y conseguir alianzas, la mediación para fortalecer al partido de gobierno, el manejo de fondos y aportes del tesoro nacional así como la capacidad de destrabar recursos y obras en otros ministerios y organismos

del Estado nacional. La informalidad de la política es el modo de hacer política, que se dirime en reuniones, llamados, contactos, compromisos.

*“Lo que más me gustaba era estar en permanentes reuniones, charlas, negociaciones... con los intendentes (...) Esa era la función: era estar todo el día, en la jerga nuestra, haciendo trenza.” (Subsecretario de Gestión Municipal durante el 2003, partido justicialista; Entrevista con la autora el 5/11/09)*

Resulta difícil deslindar distintos elementos que suelen estar unidos y en tensión: la persuasión y la cooptación, los motivos ideológicos y los motivos instrumentales, los cliques políticos y las lealtades personales. En todo caso, esta informalidad es reivindicada por sus miembros: el nivel de reserva se considera importante, la envergadura de ciertos temas hace necesario que algunas cosas no trasciendan, las relaciones de confianza y de intimidad que unen a quienes pertenecen a la “mesa chica” de decisiones se presentan como necesarias para gobernar.

De alta importancia estratégica, el rol de un operador político es también juntar votos y amalgamar alianzas, y la prueba mayor del Ministerio del Interior es garantizar la gobernabilidad y contribuir a mantener en el poder a aquellos que lo ejercen. En este sentido, los relatos devienen pragmáticos. Refiriéndose al fracaso del Partido Justicialista frente a la Alianza en las elecciones presidenciales de 1999, el ex ministro del Interior José Luis Manzano objeta:

*“Un desastre, perdieron las elecciones en manos de De la Rúa; para perder con De la Rúa hay que ingeniárselas (...) ¡Esto se mide con votos! No se mide por quién entretiene a los periodistas, ¡se mide por los votos! Es un juego, es como el fútbol: todos arman el equipo y después salen a la cancha; y se mide con votos.” (Ministro de Interior entre 1991 et 1992; Entrevista con la autora el 22/10/09)*

La metáfora del juego y las estrategias desplegadas para ganarlo se repiten en numerosas ocasiones, funcionando como un modo de trazar la división entre *políticos* y *amateurs*. En efecto, la política supone, como el ajedrez, una lectura cotidiana de los equilibrios de fuerzas y una previsión de las movidas futuras en función de los movimientos políticos de los otros actores. Refiriéndose a la primera gran crisis en el seno del gobierno de la Alianza que terminaría con la renuncia del vicepresidente Álvarez en octubre de 2000, el ministro del Interior de aquel momento afirma que el sector de jóvenes que se denominaba como “grupo sushi”<sup>22</sup> estaba conformado por chicos que “eran demasiado

aficionados para la política”. Al preguntarle qué quería decir ser aficionado en política, respondió que es la incapacidad de prever las posibles movidas a jugar en coyunturas imprevistas:

*“[Quiere decir] que por ejemplo el día de la renuncia de Chacho estaban planchados, tirados en un sillón; no estaban eufóricos, porque no habían previsto dos jugadas. Ellos creían que lo impondrían a Flamarique y todo lo demás (...) Pero si se daba una jugada como la de Chacho que es la renuncia y un impacto tan fuerte, no tenían dos jugadas previstas” (Ministro de Interior entre 1999 y 2001, Partido Radical. Entrevista con la autora el 3/9/09)*

La habilidad política implica, en efecto, tener siempre un Plan B, poder gestionar las crisis y prever estrategias alternativas cuando las opciones disponibles no abundan. El Ministerio del Interior es, en este sentido, un lugar donde el armado de estrategias o “jugadas” no conoce límites tanto para ganar elecciones como –sobre todo– para gobernar. Nombrado brevemente ministro de esta cartera durante la crisis de 2001, en el lapso en que Ramón Puerta fue presidente provisional, Miguel Ángel Toma se jactaba de haber arreglado con el presidente de la Asociación del Fútbol Argentino, Julio Grondona, en la Casa Rosada, el resultado del campeonato de fútbol para que Racing saliera campeón luego de treinta y cinco años sin conseguir ese título. De esta forma se habría logrado generar un clima “festivo” en medio de la enorme crisis que había culminado con el estado de sitio y más de treinta muertes en todo el país.

Como ha mostrado Sabina Frederic (2004), en los procesos políticos pueden convivir distintos estándares de evaluación moral. En este sentido, los políticos están sujetos a distintos tipos de evaluaciones: frente al grupo que representan (¿están comprometidos con su grupo de referencia? ¿cumplen sus promesas?), entre pares (¿son hábiles? ¿son confiables? ¿tienen códigos?), y un nivel de evaluación “universal” (¿son honestos? ¿administran bien?) que es sin embargo profundamente histórico, en tanto aquello que se espera globalmente de los dirigentes políticos varía contextualmente.

En este sentido, así como constatamos la diversidad de tareas llevadas a cabo por los diferentes profesionales de la política, podemos observar una importante diversidad en las competencias valoradas para desempeñarse en política y un desajuste entre los criterios de evaluación de los propios políticos con aquellos que son legítimamente enunciables en el espacio público.

Así, el criterio común de evaluación de pares que comparten los políticos de distintos partidos puede ser sorprendente. En efecto estos dirigentes de distinto signo político no

sólo acuerdan en torno a las competencias seculares jerarquizadas para estar a la cabeza del ministerio, sino también en la identificación de aquellos ministros de la historia reciente en los que las reconocen. En este sentido, más allá de su pertenencia partidaria, hay una curiosa concordancia entre los actores entrevistados cuando deben evocar los ministros que reunieron las características valoradas desde el retorno de la democracia. Tanto radicales como peronistas identifican al último ministro del Interior de Menem –y el que más tiempo duró en este puesto desde 1983– como el arquetipo del político hábil. Carlos Corach ocupó ese cargo a lo largo de cinco años, durante los cuales cosechó diversas acusaciones de corrupción (especialmente por el escándalo de las presuntas coimas solicitadas a la empresa alemana Siemens para renovar los documentos DNI). Sin embargo, todos los exmiembros de este ministerio le reconocen una sagacidad inédita y admiran su capacidad de delinear la agenda política cotidiana, indicando a los periodistas y también al resto de los políticos aquello de lo que deberían hablar durante toda la jornada en las conferencias diarias que convocaba cada mañana en la puerta de su casa. Este acuerdo sobre los políticos destacados se vuelve a encontrar sobre algunas de las figuras fuertes de los distintos gobiernos: Enrique Nosiglia con Alfonsín, José Luis Manzano con Menem, y Aníbal Fernández con Néstor Kirchner. Sobre ellos, los entrevistados manifiestan: “es un tipo *brillante*”, “tiene una cabeza muy articulada, una enorme capacidad de recibir, analizar, procesar y operar la información de que disponía el gobierno”, “es un tipo con una enorme habilidad política, capaz de hablar con cualquier partido político”, “un personaje de esas características resulta sumamente confiable para sus interlocutores”. Paradójicamente, se trata de hombres fuertes de los partidos e ineludibles para su forma de construcción de poder pero poco capaces de encabezar listas o ganar elecciones en nombre propio. Algunos de los entrevistados advierten este desfase entre la valoración de los pares y la valoración pública y sostienen que “la gente” puede molestarse si se elogia a ciertos dirigentes: “la Argentina ha tenido buenos ministros del Interior y si vos los mencionás por ahí la gente se enoja...”. Pero afirman, de todos modos, que cualquier gobierno necesita de ese tipo de dirigentes para articular sus relaciones con los distintos actores y poder responder a los desafíos inesperados que plantea la dinámica política. Tanto este acuerdo sobre los “mejores” ministros del Interior como el criterio común en torno a los más condenables<sup>23</sup> no hacen más que explicitar el desajuste que media entre los criterios de evaluación de ciudadanos y políticos, así como entre los elementos diferenciales que son necesarios para representar a la sociedad y para gobernar en el interior de los partidos.

### **A modo de conclusión**

A partir del estudio de las elites políticas del Ministerio del Interior, hemos buscado detallar los atributos y destrezas que son reconocidos por sus propios miembros como históricamente valiosos para intervenir en política, identificar los lazos de solidaridad compartidos por los dirigentes políticos y mostrar la riqueza de sus trayectorias así como su relativa plasticidad.

Una mirada histórica sobre las competencias valoradas en el ministerio “político” del gabinete nacional nos permite constatar la existencia de atributos relativamente estables a través del tiempo. Así, entre las trayectorias y capacidades jerarquizadas para integrar este ministerio se destacan la vinculación estrecha con el presidente, el diálogo con el conjunto de los actores del sistema político, la capacidad de negociación y de comunicación, y la singular alquimia entre compromiso y flexibilidad.

Si en otros espacios se reivindica un tipo de acción ideológicamente neutra y una legitimidad anclada en el conocimiento científico o el dominio de una técnica específica, los políticos profesionales del Ministerio del Interior movilizan saberes y legitimidades seculares como la militancia, la larga participación en uno o más partidos políticos, los lazos de confianza, la capacidad de decisión y el ejercicio de la autoridad, pero también la adaptabilidad, el pragmatismo y la habilidad para la negociación.

Intentamos comprender el carácter complejo de la práctica política y la división de tareas que se opera en su interior, y hacemos hincapié en los posibles desajustes entre las capacidades de gobierno que se ostentan en el espacio público y aquellas que funcionan en espacios más informales. Sujetas a distintas valoraciones según el registro de evaluación en que se inscriban, ambas parecen imprescindibles para “hacer política” y para gobernar desde el estado.

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo se vio enriquecida por la lectura atenta de Mariana Heredia, Luisina Perelmiter, Alfredo Pucciarelli, Marcela Ferrari y Paula Canelo. A todos ellos, mi sincero agradecimiento.

<sup>2</sup> Para una descripción del carácter “intermitente” de los estudios sobre las elites en Brasil, véase Perissinotto y Codato (2008).

<sup>3</sup> Cfr. De Imaz (1977): Introducción y Capítulos I, II y X.

<sup>4</sup> Este trabajo se enmarca en mi tesis de doctorado en curso bajo la dirección de Alfredo Pucciarelli y Mariana Heredia en la UBA, y la de Michel Offerlé en la EHESS (Paris), titulada “Hacia una socio-historia del gabinete nacional. Los ministerios de Economía e Interior a través del tiempo (1983-2009) ¿Escenarios de tensión entre técnica y política?”. A su vez, dicho trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) 2009-2011 “Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002” dirigido por Ana Castellani en el IDAES (UNSAM).

<sup>5</sup> Objeto mayor de controversias, la función de policía es una responsabilidad que tradicionalmente se asigna al Ministerio del Interior, pero que en ciertas épocas cambia de cartera. Más allá de las explicaciones formales, su traspaso suele estar asociado a la impronta y el poder de negociación del ministro a cargo, y dicho cambio

---

tiene gran impacto en la fisonomía del ministerio político, dado que implica una variación sustancial en su presupuesto y en la envergadura de su estructura.

<sup>6</sup> Orlansky (1995: 389 y ss) muestra cómo con la reforma se operó una profunda metamorfosis del estado nacional, que devino fundamentalmente un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas.

<sup>7</sup> Entre mayo y noviembre de 2009 realizamos una treintena de entrevistas a ex ministros, secretarios y subsecretarios de todas las gestiones al frente del Ministerio desde el retorno de la democracia hasta 2007.

<sup>8</sup> La centralidad de dicho ministerio en la relación con los actores políticos y la puesta en escena de la agenda gubernamental sólo sería disputada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, creada en la reforma constitucional de 1994. Los propios entrevistados reconocen este solapamiento de funciones que lleva en la práctica a un desdibujamiento de la especificidad de cada cartera. Si la Jefatura de Gabinete buscaba inicialmente atenuar el presidencialismo del sistema político argentino, fruto de la negociación entre los dos partidos mayoritarios, en los hechos funciona como un ministro coordinador de plena confianza del presidente, que es virtualmente imposible de destituir (Novaro, 2001), y que en la historia reciente ha concentrado un alto grado de poder, teniendo la atribución de reorientar partidas presupuestarias (Cheresky, 2007: 68-69).

<sup>9</sup> Las cursivas pertenecen al original.

<sup>10</sup> Pese a que en la actualidad el carácter rentado de la actividad política resulta evidente, dicho proceso de profesionalización implicó acaloradas polémicas y luchas en las que estaba en juego la definición legítima del “político” y los grupos sociales que podían postularse a cargos electivos (Phélippeau, 1997; Offerlé, 1984).

<sup>11</sup> Para una primera síntesis de estos estudios, así como de la posición marxista frente al problema del personal político, véase Gaxie (1973). Para un examen de las críticas formuladas a esta tradición de estudios sociológicos por parte del marxismo estructuralista, el institucionalismo de la escuela racionalista norteamericana y la sociología relacional de Pierre Bourdieu, así como una revalorización de esta agenda de investigación, consultar también Perissinotto y Codato (2008).

<sup>12</sup> Diversas agencias estatales se presentan como un refugio para los políticos cuando el partido al que pertenecen no se encuentra en el poder. Sin duda el acceso a estos puestos es fuertemente codiciado, por lo que es necesario contar con buenos contactos –o “padrinos” políticos– para mantenerse en ellos.

<sup>13</sup> Secretario de Interior entre 1987 y 1989.

<sup>14</sup> Secretario de Interior entre 1992 y 1993.

<sup>15</sup> Secretaria de Asuntos Políticos entre 2000 y 2001.

<sup>16</sup> Ministro del Interior entre 1999 y 2001.

<sup>17</sup> Entre las pocas excepciones a esta ocupación de numerosos cargos en el estado, se encuentra el caso de Enrique Nosiglia. En efecto, se trata de un caso excepcional tanto por su papel fundamental en el armado político del radicalismo y su carácter de operador permanente y nexos fuertes con el partido justicialista, así como por su reticencia a ocupar cargos visibles o a hablar en actos públicos. Para un análisis periodístico de esta “centralidad en las sombras”, véase: Gallo y Álvarez Guerrero (2005).

<sup>18</sup> Este reclutamiento del ministro político al interior de los partidos se constata también en épocas anteriores. En efecto, desde 1930 la mayoría de los gobiernos democráticos tuvieron al frente de esta cartera a dirigentes políticos con vasta experiencia parlamentaria o ejecutiva. Sin embargo, en los momentos de mayor inestabilidad institucional, como en el gobierno de María Estela Martínez de Perón el ministerio también fue ocupado por militares (como es el caso de Alberto Rocamora y Vicente Damasco). Por su parte, los gobiernos de facto cubrieron este puesto de forma más errática, con una leve mayoría de militares, pero también con abogados sin filiaciones partidarias y políticos de carrera (cfr. Sanguiao, 1998).

<sup>19</sup> Es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, con exámenes de entrada y una carrera burocrática fuertemente estructurada, o los ministerios de Educación y Economía, que se caracterizan por el reclutamiento de expertos en sus áreas de incidencia.

<sup>20</sup> Volveremos en el siguiente apartado sobre los posibles desajustes entre el criterio de evaluación de los políticos por parte de sus pares y de la “opinión pública” en general.

<sup>21</sup> La “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” fue el resultado de la unión entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO en 1997, y ocupó la Presidencia de la Nación entre 1999 y 2001.

<sup>22</sup> Bajo este nombre se reunía al grupo de confianza del hijo de Fernando de la Rúa, que carecía en general de militancia partidaria pero tuvo gran influencia sobre las decisiones presidenciales y ocupó numerosos cargos durante su gestión. Algunos de ellos eran Antonio y “Aito” De la Rúa, Fernando de Santibañes, Darío y Antonio Lopérfido, Andrés Delich, Hernán Lombardi y Lautaro García Batallán (este último, viceministro del Ministerio del Interior).

<sup>23</sup> Efectivamente, este criterio de evaluación común que trasciende fronteras partidarias se encuentra también para la valoración negativa: frente a los políticos “brillantes”, “sagaces”, eximios negociadores y confiables para sus interlocutores, se recortan de forma casi unánime los que son “despreziables” y pretenciosos, que “no saben negociar” o “no entienden los códigos de la política”. El paroxismo de este caso es identificado en la figura de Gustavo Béliz, que fue ministro de Menem y de Kirchner, y se alejó de ambos cargos formulando denuncias de corrupción (cfr. Gené, 2010).

## Referencias Bibliográficas

- Balbi, Fernando Alberto** (2007) *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Camou, Antonio** (1997) “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad*, 152: 54-67.
- Campione, Daniel** (2007) *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cantón, Darío** (1966) *El parlamento argentino en épocas de cambio, 1985, 1916, 1946*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Canelo, Paula** (2010) “Apuntes sobre la profesión política en la Argentina. Un perfil de los Senadores de la Nación en 1973, 1983 y 1989”. *I Reunión internacional sobre formación de las élites*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cheresky, Isidoro** (2007) “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”. En Isidoro Cheresky (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo, 27-73.
- Dalbosco, Hugo L.** (2003) *Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999*. Tesis de maestría: Universidad de San Andrés.
- De Imaz, José Luis** (1977) *Los que mandan*. Buenos Aires : El Coloquio, 11a. edición.
- Dogan, Mattei** (1999): “Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières et viviers”. En Michel Offerlé (dir.) *La profession politique, XIXe – XXe siècles*. Paris: Belin, 171-199.
- Falleti, Tulia G.** (2004) “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”. En Adriana Clemente, Catalina Smulovitz (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL).
- Ferrari, Marcela** (2008) *Los políticos en la República radical: prácticas políticas y construcción del poder (1916-1930)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frederic, Sabina** (2004) *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gaiti, Brigitte** (2001) “Les inconstances politiques”. *Politix*, 56: 17-42.
- Gallo, Darío y Gonzalo Álvarez Guerrero** (2005) *El Coti. Biografía no autorizada de Enrique Nosiglia. El dueño de todos los secretos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gaxie, Daniel** (1973) *Les professionnels de la politique*. Paris: PUF.
- Gené, Mariana** (2010) “La profesión política en Argentina. Una mirada desde el ministerio ‘político’ del gabinete nacional”. *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Heredia, Mariana y Mariana Gené** (2009) “Atributos y legitimidades del gabinete nacional: Socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)”. *El Príncipe*, 2: 109-135.

- Heredia, Mariana** (2004) “El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”. En Alfredo Pucciarelli (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI, 313-382.
- Lagroye, Jacques** (dir.) (2003) *La politisation*. Paris: Belin.
- Lechner, Norbert** (1996) “Las transformaciones de la política.” *Revista Mexicana de Sociología*, 1: 3-16.
- López, Andrea; Aníbal Corrado y Hernán Ouviaña** (2005) “Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas”. En Mabel Thwaites Rey y Andrea López (eds) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo, 117-144.
- Mathiot, Pierre y Frédéric Sawicki** (1999) “Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion”. *Revue Française de Science Politique*, 49: 3-30.
- Michels, Robert** (1972) *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mosca, Gaetano** (2006 [1896]) *La clase política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Novaro, Marcos** (2001) “El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia”. En Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.) *Política e instituciones en nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Paidós, 61-89.
- Offerlé, Michel** (2004) *Sociologie de la vie politique française*. Paris: La Découverte.
- Offerlé, Michel** (1999) “Professions et profession politique”. En Michel Offerlé (dir.) *La profession politique, XIXe – XXe siècles*. Paris: Belin.
- Offerlé, Michel** (1984) “Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914”. *Annales. Economies, Sociétés, civilisations*, 4: 681-716.
- Orlansky, Dora** (1995) “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)”. *Cuaderno de Estudios Empresariales*, 5: 375-403.
- Oszlak, Oscar** (2000) “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina”. *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo.
- Pareto, Vilfredo** (1979) *The Rise and the Fall of the Elites*. Nueva York: Arno Press.
- Perissinotto, Renato M. y Adriano Codato** (2008) “Por um retorno à Sociologia das Elites”. *Revista de Sociologia e Política, Dossiê “Elites Políticas”*, 30: 7-15.
- Phélippeau, Eric** (1997) “Sociogenèse de la professionnalisation politique”. En Alain Garrigou y Bernard Lacroix (dir.) *Norbert Elias, la politique et l'histoire*, Paris: La Découverte, 239-265.
- Pucciarelli, Alfredo R.** (2002) *La democracia que tenemos*. Libros del Rojas: Buenos Aires.
- Rein, Ranaan** (1998) *Peronismo, populismo y Política: Argentina, 1943-1955*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Sanguiao, Osvaldo** (1998) *Diccionario de ministros: de Urquiza a Menem*. Buenos Aires:

Dunken.

**Sawicki, Frédéric** (1999) “Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociales pour la compréhension de la professionnalisation politique”. En Offerlé, Michel (dir.) *La profession politique, XIXe – XXe siècles*. Paris: Belin, 135-170.

**Sidicaro, Ricardo** (2003) *Los tres peronismos. Estado y poder económico (1946-55/1973-76/1989-99)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Weber, Max** (2002 [1920]) *El político y el científico*. Alianza Editorial: Madrid.

**Wright Mills, Charles** (1963) *La élite del poder*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1963.



# Políticas públicas y partidos políticos:

**El peso de las instituciones informales. Definiciones teóricas y un estudio de caso sobre la UCR.**

*Public policies and political parties:*

*the important role of informal institutions. Theoretical definitions and study of the case of UCR*

**Fernando Pedrosa**

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Contacto: fepedrosa@gmail.com

**Fecha de recepción:**

12 de marzo de 2011

**Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

**Resumen**

Este trabajo propone un análisis organizativo sobre los partidos políticos en función de comprender las especificidades de su funcionamiento interno. Se parte de la base que existen importantes espacios de informalidad organizativa que condicionan su funcionamiento y que requiere comprenderlos mejor para hacer más eficientes la implementación de políticas públicas sobre ellos. Se profundizará en el estudio de caso de la Unión Cívica Radical, partido que –a diferencia del Partido Justicialista– aun no sido estudiado sistemáticamente desde una perspectiva organizativa.

**Palabras Clave:** Instituciones informales – partidos políticos – Unión Cívica Radical.

**Abstract**

*This paper advances an organizational analysis of political parties in order to understand the specific features of their internal operation. It starts from the assumption that there are important spheres of organizational informality which condition their operation and we assume that it is necessary to gain a better understanding for a more efficient implementation of public policies on them. This work presents a thorough analysis of the case of the Argentine Radical Civic Union (Unión Cívica*

*Radical), a political party which –unlike the Justicialista Party – has not been systematically studied from an organizational perspective.*

**Key words:** *informal institutions – political parties – Unión Cívica Radical.*

## 1. Introducción

Los partidos políticos son organizaciones legalmente constituidas y que, por ello mismo, están sujetas a las distintas normativas que aplique el estado a través de sus áreas respectivas.

A su vez, los partidos políticos buscan responder permanentemente a las pretensiones del estado de regular su funcionamiento, y tratan de maximizar el rédito del cumplimiento –o evasión– de las normas existentes según convenga con una u otra estrategia. Y esto se realiza sin que importe, necesariamente el peso que posean las limitaciones formales (desde preceptos constitucionales hasta simples normas estatutarias de los mismos partidos). Para ello utilizan una serie combinada de estrategias, formales e informales, y sobre estas se detendrá especialmente este trabajo.

La relevancia de este tipo de interacción –formal e informal– ha llevado a los estudiosos de las instituciones en los últimos años a explorar de manera más concreta la manera en que los partidos se organizan (Por ejemplo Torres, 2002; Levitsky y Helmke, 2006).

Se advierten así las carencias producidas por un exceso de atención sobre las instituciones formales, básicamente, las relacionadas con diseños constitucionales y sistemas electorales, muchas de ellas producto del desarrollo de enfoques rígidos de observación sustentados en el institucionalismo clásico (O'Donnell, 1996; Peters, 2003).

En la primera parte del artículo –dividida, a su vez, en diversos *ítems*– se utilizarán conceptos tomados de la teoría de las organizaciones, el análisis de redes sociales y la Ciencia Política, y se aplicarán al estudio de los partidos políticos. De este modo se busca identificar las interacciones entre las prácticas formales e informales y el impacto que esta relación genera dentro de un partido, en las políticas que implementa y en las que se intenta implementar sobre él.

La segunda parte profundizará en el funcionamiento organizativo que opera en relación a los partidos en general, pero se tomará un caso específico, la Unión Cívica Radical, (UCR) con la pretensión de discutir y poner a prueba muchas de las presunciones desarrolladas en la primer parte de este trabajo<sup>1</sup>. Finalmente se presentarán conclusiones que busquen sistematizar ambas partes del presente artículo.

## 2. Planteo y trascendencia del problema

Existen diversas formas en que el estado regula la vida partidaria. El financiamiento y la selección de candidatos son las más comunes pero, también, puede haber otro tipo de reglamentaciones que inciden decisivamente en la actividad de los partidos. Por ejemplo, los requisitos con que se otorga la personería jurídica o se aceptan las postulaciones de los candidatos, el nombre del partido, las cuotas de género en los cargos legislativos, las fechas de elecciones internas y generales, líneas de capacitación etc.

Conocer más detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias también redundará en mejorar la calidad de las políticas públicas que busquen regular la vida de los partidos y evitar fracasos como los sufridos con la Ley 25.611 (conocida en forma coloquial como “ley de internas abiertas”) y la Ley 25.600 (que regula el financiamiento partidario), ambas sancionadas en 2002.

El pésimo resultado obtenido con ambas leyes fue una muestra de la dificultad que implica hacer cumplir normas a los partidos desconociendo sus propias dinámicas de funcionamiento. En el caso de la ley de financiamiento, aun vigente, ha sido evadida una y otra vez por su deficiente diseño (Ferreira Rubio, 2003). En tanto, la de internas abiertas fue derogada sin pena ni gloria en 2006 (Pedrosa, 2011).

Entonces, para crear, aplicar y evaluar políticas públicas dirigidas a los partidos es necesario comprender que son, ante todo, organizaciones y, por eso, el análisis de tipo organizativo debe preceder a cualquier otro (Panebianco, 1982) ya que de ello dependerá el éxito de intervenciones externas, básicamente, desde del Estado nacional.

## 3. Instituciones formales e informales, definiciones y diferencias

Las instituciones facilitan la interacción de los miembros de una sociedad evitando que los diferentes intereses deriven en conflictos que pongan en juego el orden social. Pueden adoptar forma de leyes o normas de distinto tenor y alcance, pero también pueden estar ligadas a personas, funciones o prácticas que busquen hacer predecibles las conductas de los diversos actores sociales.

Al mismo tiempo colaboran en generar interpretaciones con cierto grado de lógica y coherencia de los hechos que rodean la vida de los individuos cotidianamente.

*“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1990: 13).*

Sin embargo, es preciso señalar que no cualquier tipo de regla puede ser considerado una institución. Estas se caracterizan, fundamentalmente, por ser estables en el tiempo y se basan en la confianza de su existencia futura y también en la presencia de sanciones para los infractores (North, 1990; O' Donnell 1996). Tampoco todas las instituciones son exclusivamente formales ya que la informalidad es una característica que se encuentra presente en todo ámbito humano y se relaciona con las interacciones entre los sujetos y con las necesidades psicológicas de pertenecer a un grupo más amplio que el familiar e influir en él.

Resulta importante señalar que es un error considerar sinónimos “débil institucionalización” e “institucionalización informal” ya que, por ejemplo, una práctica social puede estar altamente institucionalizada pero informalmente o viceversa.

Dicho esto, se puede precisar más concretamente la diferencia entre las instituciones formales e informales como un paso necesario para su identificación. Así, las primeras están escritas, en general codificadas y se comunican a través de canales oficiales y su incumplimiento implica sanciones previstas, públicamente conocidas y a cargo del estado.

En el caso de las reglas formales que afectan a los partidos políticos, por ejemplo, se pueden mencionar desde la misma Constitución nacional, diversas leyes como las referidas anteriormente hasta las cámaras de justicia electoral encargadas de velar por su cumplimiento. Pero también deben tomarse en cuenta las numerosas normativas internas de los partidos corporizadas en estatutos y documentos orgánicos que regulan la vida interna de la organización.

En cambio, las instituciones informales presentan una conformación diferente. Son normas de conducta, convenciones y códigos autoimpuestos que, en interacción con la formalidad, modelan elecciones sociales en diferentes contextos (North, 1990). Por ejemplo en la mismas actividades políticas ya que “Si pretendemos entender cómo actúa la gente políticamente, vota, apoya o quita su apoyo, participa o deja de participar, no podemos [...] continuar ignorando las micro-redes de relaciones en que los sujetos están anclados” (Auyero 1997:21).

En un trabajo teórico que busca, detalladamente, caracterizar el fenómeno de las instituciones informales, Leiras (2004) coloca algunas interrogantes sobre la cuestión de la codificación como elemento que identifica la informalidad. Esto ocurriría porque los enunciados de las leyes no bastarían para delimitar sus posibles significados y dependería también de la densidad del conjunto de experiencias compartidas entre esas personas o grupos que la interpelan.

Ahora bien, como explica Linares (2008) la interpretación de la norma siempre es ambigua, ya no sólo por la sociedad, sino por el mismo juez, dado que el texto de la ley no puede abarcar todas las posibilidades que se abren en la realidad y por ello requiere de una interpretación para ser aplicada. Sin embargo, tomando en cuenta la fuerza que posee la enunciación formal de la norma no parece posible ignorar la codificación como un primer plano de diferenciación con la informalidad, por más que se discutan sus sentidos.

Esto no implica desconocer la informalidad como una forma de expresión de intereses sociales legítimos, por el contrario, la informalidad también es importante porque ayuda a los actores sociales (entre ellos los políticos) a hacer frente de manera más efectiva a los desafíos generados por el ambiente, aportando flexibilidad y, en ocasiones, aumentando los márgenes de maniobra frente a las restricciones que caracterizan a las estructuras formales.

Las instituciones informales también pueden ser social y públicamente conocidas y aceptadas. Sin embargo, al no encontrarse escritas se sostienen en su propia efectividad y en las tradiciones que le dieron origen (Lauth, 2000). También traen aparejadas sanciones por su falta de observancia, sólo que éstas están relacionadas con la exclusión social o el alejamiento de los mecanismos de obtención de bienes y servicios o, incluso, con la violencia.

Por eso, más que una interpretación diferente de la ley escrita lo que parece haber en la sociedad argentina es una estrategia social de ignorar la formalidad en función de maximizar los efectos de la acción política y en lo que Carlos Nino (2005) denominó “anomia boba” debido a que, finalmente, los resultados obtenidos con el incumplimiento de las leyes terminan siendo generalmente peores que si se hubieran cumplido las normativas previstas.

**Cuadro 1. Instituciones formales e informales**

<b>Instituciones</b>	
Formales (universalistas) Escritas	Informales (particularistas) No se encuentran escritas
Origen publico, decretos, leyes. Es posible ubicar exactamente su origen y también, en general, sus actores e intereses.	Su origen es más complicado de señalar y más los actores e intereses que subyacen. Pueden ser de origen reactivas o espontáneas
Codificadas en constituciones, leyes, estatutos y reglamentaciones varias.	Se encuentran en códigos de conducta, tradiciones, normas sociales, estrategias sociales o corporativas.
Públicamente conocidas y basadas en contratos sociales.	Públicamente conocidas (o no), basadas en tradiciones y en su propia eficiencia.
Comunicada por canales oficiales	Comunicada por canales no oficiales
Sanción explícita, publica y reglamentada para quien la desobedece o incumple.	Sanciones sociales (exclusión social o del circuito de bienes y servicios)
Sanción a cargo de un tercer actor “neutral”: El estado, sus agencias u organismos previstos para tal fin.	Puede haber un tercer actor que defina, según de que institución se trate.
Normatividad general	Normatividad particular

Fuente: Elaboración propia

El sistema informal también es importante en lo que se refiere a la socialización de los nuevos miembros de una organización o una sociedad determinada, sobre todo, en la transmisión del conocimiento, la información y la propia historia. De este modo, “incluso para la propia realización de los roles formalmente establecidos, las relaciones informales son un recurso imprescindible” (Hernández Santana 2003:7).

Frente a miradas de corte más clásico que igualan la informalidad con la ilegalidad de tipo criminal, visiones más actuales las revalorizan en función de considerarlas también como un importante “lazo social” (Auyero, 2002; Torres, 2002) que, además, determina, junto a las estructuras formales, el comportamiento de los actores políticos. También permite a importantes sectores sociales obtener bienes y servicios a los que de otra manera no podrían acceder. Finalmente, plantearse las instituciones informales como prácticas sociales sin valorarlas *a priori*, permitirá entender mejor la complejidad de los intercambios sociales.

#### 4. Las instituciones formales y los partidos políticos

El conjunto de normas, prácticas y reglas establecen las funciones que se estiman necesarias para lograr el objetivo que dio lugar a la creación de la organización. Estas normativas también prescriben la forma de distribuir el poder interno y de ejercer la autoridad y se condensan en el llamado organigrama formal.

El organigrama formal es la imagen idealizada que la organización tiene de ella misma, por eso, es una construcción histórica y fundamentalmente ideológica que no se corresponde en un todo con la realidad presente. Sin embargo, todo partido requiere de una organización formal para el cumplimiento de sus metas, puesto que ese conjunto de procedimientos es el que le asegura *eficacia* y *permanencia* temporal.

En muchos partidos el organigrama formal describe el funcionamiento real de la organización. Así, en este tipo de partidos, los políticos respetan las reglas contenidas en los estatutos y reglamentos partidarios, asumen una serie de compromisos, se organizan y movilizan siguiendo lo estipulado en las normas, cumplen sus obligaciones, plazos y requisitos indicados en las reglas escritas e, incluso, en las reglas del régimen político.

En estos casos, las organizaciones partidarias emplean la estructura organizativa como un instrumento para influir sobre el comportamiento de sus miembros y de su electorado, para alterar las estrategias de sus oponentes y para distribuir incentivos de participación hacia fuera. Sin embargo, la formalidad organizativa tiene un límite, ya que los partidos cuentan con una naturaleza dual. Por una parte, son instituciones sociales, de carácter artificial, que se encuentran diseñadas para conseguir objetivos específicos, señalados en sus documentos constitutivos y estatutos.

Por otra parte, también son asociaciones voluntarias compuestas por grupos de personas que, en su interacción, incorporan sus propias visiones del mundo, sus interpretaciones de la ideología, de la doctrina partidaria y de los actos cotidianos, sus ideas sobre cómo deben ser las cosas y, sobre todo, cuáles son sus intereses (no siempre coincidentes con los “fines oficiales”).

Como señala Kitschelt (1989), los partidos son subcoaliciones de grupos con intereses diversos; entonces, dentro de una misma organización pueden prevalecer diferentes tipos de grupos en función de elementos diferenciados (el tipo de electorado que se quiere captar; el escenario donde se va actuar; la institución del sistema político en la que se busca influir; las motivaciones respecto de por qué están en el grupo; el liderazgo a seguir; entre otros).

Desde esta perspectiva, los partidos están integrados por grupos que compiten entre sí en función de motivaciones individuales de corte político, ideológico, familiar, de amis-

tad, económicas o de vecindad. Los partidos son una parte del todo pero, a la vez, son un todo con partes que lo componen.

Así, el partido es, en sí mismo, un productor de desigualdades internas que se generan y manifiestan predominantemente en su seno. La articulación de fines de los miembros de una organización cualquiera (y una partidaria específicamente) actúa como uno de los temas subyacentes de la dinámica humana en la organización, con consecuencias claves para la *permanencia* y el *compromiso* de los miembros, e influye también en asuntos de eficiencia, lealtad y satisfacción personal.

Si en una organización partidaria el juego de los diversos intereses individuales y colectivos logra ser complementario, podría constituirse en el cemento que une a ese conjunto de grupos y personas, que les permita una mayor eficacia en acción política y una mayor flexibilidad ante a las presiones del entorno. Frente a tanta heterogeneidad, es la estructura organizativa la que permite la conexión entre esos grupos bajo el paraguas de la etiqueta partidaria y dota de equilibrio y estabilidad a la vida interna de la organización.

Sin embargo, no siempre este juego de diversidades es complementario o puede ser articulado totalmente tras los fines formales; esto, en general, puede dar lugar a conflictos entre los miembros de un mismo partido y agudizarse, aun más, por la sistémica escasez de recursos (Hernández Santana, 2003). Aquí comienza a tomar relevancia los mecanismos y prácticas organizativas de carácter informal.

## **5. Partidos políticos e instituciones informales**

Los partidos políticos utilizan diferentes tipos de recursos y estrategias para la realización de tareas y el cumplimiento de sus metas. En muchos de ellos los políticos toman decisiones, realizan actividades, financian su organización, se vinculan con el electorado y movilizan a sus miembros con prácticas y recursos organizativos, económicos y humanos diferentes a los que señalan las reglas estatutarias de su partido e, incluso, muchas veces, contrarias al espíritu y la naturaleza de ellas mismas. Por ejemplo, los estudios sobre el Partido Justicialista han mostrado con detalle la gran densidad de sus redes informales y cómo han sido la base para sostener su crecimiento (Levitsky, 2005).

Todos los partidos políticos, argentinos o no, emplean una combinación peculiar de recursos provenientes tanto de la propia organización como también *públicos* (clientelismo, corrupción o el mismo prestigio que otorga la ocupación de un determinado cargo) o *privados* (personales o familiares). Lo que se indica aquí es que hay políticos y partidos que, fundamentalmente, se organizan mediante instrumentos y prácticas que no son los previstos de modo formal y que esta situación tiene un importante impacto en las dinámicas organizativas de los partidos y en sus resultados.

Las prácticas informales rutinizadas y convertidas en verdaderas instituciones contribuyen a reproducir la base militante y la cultura política de la organización, a orientar las carreras partidarias, a crear nuevos ámbitos de resolución de conflictos internos, a seleccionar los candidatos y las autoridades del partido.

En este sentido se trata de instrumentos que permiten anticipar comportamientos y, así, maximizar el costo de la toma de decisiones, en contextos de falta de información u otras carencias. Por último, pueden ser decisivas para generar y utilizar recursos materiales con la intención de sostener el funcionamiento cotidiano del partido.

La informalidad dentro del partido político es también un tema clave si se la enfoca tanto desde la necesidad de la integración del individuo hacia el marco organizacional como desde los recursos del sistema para integrar al individuo. Y es que en muchas ocasiones, la búsqueda de métodos alternativos a los previstos para la acumulación de poder, influencia y recursos materiales, puede ser el único camino posible para los miembros de un partido que no integran el grupo afín a la coalición dominante.

En este tipo de organizaciones, la influencia, las posibilidades de ascenso y liderazgo están basadas en el conocimiento de la red, en la experiencia, en el prestigio y el manejo de recursos, los cuales son más poderosos que los previstos en las burocracias formales

Entonces, el papel de la política informal dentro de una organización (tanto las prácticas coyunturales como las rutinizadas) resulta crucial para comprender el funcionamiento partidario. El conjunto de estas prácticas conforma un organigrama informal que debe ser también analizado sistémicamente y en función de la relación y el tipo de alineamiento con el organigrama formal para presentar así una nueva perspectiva para comprender mejor como funcionan los partidos políticos.

## **6. ¿Formal o informal?**

Cuando la adecuación entre el comportamiento formalmente previsto y el comportamiento efectivo es alta, las instituciones formales son las preponderantes y, por esto, también, es una buena forma de acercamiento para conocer una organización determinada.

Cuando el proceso es inverso, las prácticas altamente institucionalizadas son las informales, y en este caso, son ellas las que permiten estructurar la vida de la organización y sobre las que hay que enfocar la atención del investigador, para conocer el tipo de comportamientos predominantes.

Sin embargo, la clasificación no siempre es posible de realizar en forma tan clara. Por ello, una cuestión que ha sido abordada en trabajos recientes (Freidenberg y Levitsky, 2007) persigue responder a una pregunta teórica básica: ¿qué elementos diferencian a

una organización partidaria formal de otra informal? Esta primera pregunta deja una cuestión pendiente vinculada a cuánto de cada una puede “tener” un partido para que se pueda decir que es una organización formal o informal.

Tanto los partidos tradicionales europeos (organizados en forma fundamentalmente formal) como algunos partidos latinoamericanos (organizados en forma preponderantemente informal) son sencillos de clasificar en el sentido propuesto por los autores mencionados pues es claro qué tipo de acción predomina dentro de ellos y cómo se diferencian los organigramas que dan forma, en la práctica, a la acción política.

No obstante resulta problemático clasificar en forma taxativa a aquellos partidos que no se ubican en los extremos del continuo. La situación se complejiza en la medida que existen partidos donde se produce una fluida interrelación entre organigramas y por ello resulta difícil caracterizarlos como exclusivamente formales o informales.

En este sentido debe señalarse que la relación formal-informal no es una cuestión de definición absoluta, sino de preponderancia. Formal e informal son valores extremos de una misma dimensión y no dimensiones diferentes (North 1990). Es decir que lo que cambia es el grado en que una organización es más o menos formal o informal en su funcionamiento. Por lo general, además, todas las organizaciones partidarias necesitan una buena dosis de ambas para poder desenvolverse de manera eficiente.

El estudio de otras organizaciones ha demostrado que no debe plantearse la relación entre ambos organigramas desde la oposición o el contraste, sino que se debe priorizar la interdependencia que existe entre ellos (Molina, 2001) ya que la informalidad no aparece como un fenómeno paralelo al sistema formal, sino que se encuentra confundido con él. La informalidad es una respuesta a las deficiencias de la formalización. Entonces, si la conducta de los actores responde a un *mix* de restricciones formales e informales, un buen análisis institucional requiere del estudio de ambos grupos de reglas.

El caso que a continuación se presenta es una muestra de la complejidad y la necesidad de desarrollar abordajes de este estilo. Para investigaciones futuras quedará planteada la necesidad de construir nuevos conceptos analíticos o índices que apunten a delimitar más puntualmente el espacio intermedio que existe entre lo formal y lo informal de modo que se puedan ir incluyendo otros casos sobre los que investigaciones empíricas vayan arrojando nueva luz.

## **7. Un partido, dos organigramas: La Unión Cívica Radical 1983-2001**

El radicalismo argentino es un caso particular, ya que dentro de él existe un alto grado de interacción entre la estructura formal (en particular ciertos espacios formales altamente institucionalizados como los mecanismos de resolución de conflictos y las

carreras partidarias) y otros comportamientos partidarios no escritos ni establecidos en las reglas, pero no por ello menos importantes. Y esta particularidad debe ser tenida en cuenta a la hora de analizar la organización partidaria y su derrotero en los últimos años.

La Unión Cívica Radical es uno de los principales partidos argentinos, del cual se ha investigado relativamente muy poco, en particular en lo que se refiere a su dinámica interna y a su funcionamiento organizativo (algunas excepciones son Malamud 1997 y 2004; Acuña 1998 y Carrizo 1999).

Este vacío puede observarse en comparación con otros partidos argentinos (sobre todo el Partido Justicialista) pero también con respecto a otros acercamientos analíticos, ya que la UCR ha sido abundantemente abordada desde una perspectiva histórica (Por ejemplo, Alonso, 2003); desde una mirada puramente electoral (Catterberg y Braun, 1989) o, desde su cara gubernamental (Acuña 1995).

La escasez de estudios sobre la UCR desde la perspectiva organizativa ha supuesto la supervivencia y difusión de una imagen que la presenta como uno de los ejemplos de partido organizado y estructurado en forma predominantemente formal. Esto ha sido parte de una construcción discursiva de sus propias élites dirigentes que intentaron asemejarlo a los tradicionales partidos de integración de masas europeos. Sin embargo, esta percepción idealizada se ha extendido y ha condicionado los trabajos sobre el sistema de partidos y la política en Argentina.

Luego de la reinstauración democrática, la evolución de los resultados electorales presidenciales de la UCR ha sido muy irregular, sobre todo en términos nacionales. Tras el éxito electoral de 1983, se observa una pendiente descendiente que solo se repone en 1999 con la conformación de la Alianza y que, luego del abrupto abandono del gobierno del entonces presidente radical Fernando de la Rúa, llegó a su peor momento electoral en las presidenciales del 2003 con el 2% de los votos.

Mientras el partido sufría un permanente retroceso en el plano nacional, no ocurría lo mismo en el orden provincial y local. Sin embargo, también es preciso señalar que, en la práctica, esto significaba diferenciarse coyunturalmente, pero sin romper totalmente con el partido. El interés de los dirigentes provinciales se centraba en ganar la siguiente elección, pero también, en dejar abierta la posibilidad futura de pelear por espacios de conducción partidario o cargos de elección popular nacionales. Paradójicamente, desactivar al partido como organización nacional le permitió al partido sobrevivir como alternativa nacional durante los años del menemismo y posteriormente a la crisis del 2001.

Otra de las estrategias utilizadas en forma permanente -pero particularmente durante los años de crisis- es la preservación tenaz -incluso porfiada- de la estructura formal del partido.

En la UCR existen elementos que, a diferencia de otros partidos, muestran la importancia de la organización formal. Estudios recientes han mostrado que la UCR puede ser vista como un partido altamente disciplinado (Jones, 2001), coherente en sus dimensiones organizativa, ideológica y programática (Ruiz Rodríguez, 2004), con significativos niveles de distribución de incentivos colectivos; con una élite escasamente renovada desde el inicio de la transición democrática, que mantiene, además, un férreo control sobre la estructura (Malamud, 1994) y donde precisamente para mantener poder es imprescindible el control de esa estructura partidaria (Escudero, 2001; Tcach, 2002).

En estos términos, la UCR ha sido señalada como un partido con una pesada estructura organizativa, de carácter formal, que monopolizaba las decisiones trascendentes y que se alineaba bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín (Acuña, 1998). Esto también puede ser visto como producto de una determinada concepción del modelo de partido, asimilada a una organización de carácter estático, igual a sí misma desde sus inicios, muy poco atenta a lo que sucede en el entorno y conformada por una masa de afiliados más o menos voluble que debe ser ordenada y conducida (Rodríguez, 1993).

Se ha indicado, además, que durante sus más de cien años de existencia, ha estado caracterizada por un alto nivel de institucionalización organizativa, con un importante grado de competencia interna para seleccionar líderes y candidatos (De Luca, Jones y Tula, 2002) y que la percepción de cierta adversidad histórica ha generado en sus miembros un orgullo por pertenecer al partido y una valoración (casi excesiva) sobre la importancia del mismo (Ollier, 2001). Y esto se vincula con una consolidada tradición partidaria.

En la UCR, la idea predominante sobre la importancia de la organización plantea que ésta es la diferencia entre sobrevivir o desaparecer. Esta idea se ha ido alimentando a lo largo de la historia, tanto al calor de las numerosas intentonas revolucionarias fracasadas a fines del siglo XIX y principios del XX, como por las penurias vividas a partir de 1930. Durante los golpes militares o en las épocas más autoritarias del peronismo, el radicalismo carecía de espacios organizacionales no partidarios desde donde hacer política o desde donde contar con recursos (como fue el caso del peronismo con los sindicatos). El partido seguía siendo, aun en esas épocas, el espacio de contención de militantes y dirigentes.

Para los radicales de todas las épocas, este sentimiento de importancia hacia su estructura orgánica permanece más allá de la eficiencia de ella. Los radicales se llaman unos a otros “correligionarios”, es decir aquellos que comparten una religión y ese sentimiento se ha mantenido presente en importantes sectores de la militancia, hasta hoy en día.

La importancia del mundo simbólico del radicalismo no ha sido suficientemente estudiada y se ha visto oscurecida, quizás, por el brillo de la mitología peronista. “Para

nosotros ser radical es como parte de un rito pagano. Hay mucho de religiosidad en nuestra pertenencia al radicalismo. Es una especie de credo, de fe pagana y ciudadana”<sup>2</sup>

El radicalismo ha construido, desde sus mismos inicios, una importante simbología e historia. La UCR tiene su propio himno (bien aprendido por sus militantes), sus colores, banderas, sus héroes, traidores y sus victorias morales y también sus muertos y desaparecidos durante la última dictadura. Pero también la tradición histórica del partido ha sido reinterpretada a la luz de las nuevas coordenadas que incorporó el alfonsinismo y ha creado un sentido de pertenencia y referencia que da solidez a la militancia y a sus vinculaciones.

Dentro de la militancia existen factores explicativos que dan coherencia al relato de las desventuras del partido en el gobierno, aunque éstas se enfrenten al sentido común. Y es que en muchos casos se ha dado lugar a la teoría conspirativa como explicación, ubicando a la UCR “*en el papel de víctima o fuerza políticamente incomprendida socialmente*” (Crevari 2004:1). Todo esto es de suma importancia, ya que lo que dota de solidez y estabilidad a una red es el sentido simbólico que la sostiene.

La historia común de la UCR está internalizada por sus dirigentes y, de esa manera, hay un fuerte acuerdo sobre *qué tipo* de partido debe ser y *cómo debe* resolver los problemas internos; por esto, las diferencias programáticas pueden procesarse más fácilmente.

Aun así, es erróneo afirmar que todas las estructuras formales están altamente institucionalizadas, pero sí lo están algunas de ellas. Según la literatura antes mencionada y a partir del trabajo de campo realizado, puede afirmarse que dentro del radicalismo existe un importante respeto e internalización de ciertas reglas formales para la resolución de conflictos por las que guían la construcción de carreras partidarias internas y el *cursus honorum* que esto implica.

La militancia se siente particularmente cercana a aquellos espacios colectivos de toma de decisiones como las convenciones o plenarios

*“Los plenarios y las convenciones tienen una importancia simbólica sumamente grande para el activo de la militancia. Fácticamente, la estructura no sufre grandes revoluciones en ningún caso, porque se llega al momento de los plenarios, de la designación de delegados, del armado de listas de candidatos u otras, con muchas conversaciones anteriores, y en el momento público del congreso o del plenario ya está todo acordado. Sin embargo, y aún siendo esto conocido por todos los miembros allí presentes, ese*

*momento de plenario, de debate, de uso de la voz, de oralizar las ideas, es un momento que se espera y se disfruta, es un momento sumamente político y por lo tanto, de un interés superlativo para los militantes políticos”<sup>3</sup>.*

Además, las estructuras formales señalan una diferenciación clave sobre quiénes pertenecen a la UCR (y “son” radicales) y quiénes no integran la organización. De esta misma manera reconocen como sus adversarios políticos internos a pares que comparten un espacio en común (y quizás en el futuro, posibles aliados).

Los dirigentes y afiliados radicales dan mucha importancia a la estructura partidaria y a los cargos que esta prevé para la conducción de la organización en todos sus niveles. Estos la reconocen, más que en su función de representatividad, en la necesidad de su utilización para una efectiva acción política y como la garantía de la resolución de los conflictos internos.

### **7.1. La resolución de los conflictos internos**

Las reglas de juego que definen los procesos electorales internos son aceptadas por los actores como el espacio natural donde desembocan los conflictos y se plebiscitan los liderazgos. En organizaciones donde existen densas subculturas políticas “es muy importante garantizar la convivencia, lo cual requiere la aceptación de un marco reglamentario común: la legalidad” (Lomnitz 2002:7)

Las estructuras formales vertebran a las informales pero, sobre todo, otorgan vías de escape para la acumulación de tensión interna y este es un aporte clave y diferencial con respecto a otras organizaciones partidarias. “El partido, entonces, actúa como una olla a presión, y es desde allí que el debate ideológico y programático queda desplazado, y que las discusiones se pierden en acaloradas críticas o en la planificación de revanchas” (Raimondo y Souikiassian 1989:95-96).

Las tradicionales luchas por ocupar puestos de poder dentro del partido se traducen en fuertes enfrentamientos entre los dirigentes: tanto la presidencia del Comité Nacional, del Comité Provincial o de los principales distritos, como la presidencia de la Juventud Radical (nacional o provincial) o los delegados a la Convención nacional, son puestos políticos que tienen un gran valor para los miembros del partido. Pero también son apetecidos los cargos en las unidades de base, en las agrupaciones estudiantiles e incluso en las débiles estructuras gremiales del partido. La lucha por ellos es intensa, constante y a veces más atractiva que la pelea por los cargos de representación popular.

La confianza en el mecanismo electoral interno se refleja entonces en que, a diferencia de los años que transcurren entre las décadas de 1920 a 1970, desde 1983 no se han

registrado conflictos importantes por el resultado de una elección interna ni particiones o abandonos por disconformidad con el proceso. Esto fue así hasta la crisis de 2001, cuando la pérdida de esta credibilidad en los mecanismos formales de resolución de conflictos estimuló la salida del partido de una importantísima cantidad de militantes y dirigentes. Sin embargo, hasta 2001 –y posiblemente en la actualidad haya vuelto a serlo– la estabilidad de esta regla formal fue un elemento que no se puede obviar al analizar el funcionamiento organizativo de la UCR contemporánea.

La vida interna del partido, entonces, se halla todo el tiempo en tensión, la disputa (sea del signo que sea, pero convertida en política) recorre todos los espacios de la red y solo encuentra una forma de reducir la tensión acumulada para que la organización no implote: las elecciones internas previstas en la Carta Orgánica. Este mecanismo formal es el regulador del conflicto de la red informal y es por ello que resulta crucial en la política radical, en su liturgia, pero también en su acción orgánica.

De todos modos, esto no implica que las decisiones se tomen democráticamente, que la militancia esté conforme con el funcionamiento del partido ni que las elecciones internas no posean un nivel de irregularidades –como se desprende de las entrevistas realizadas– conocidas por todos los miembros.

En ocasión de las elecciones y en la toma de decisiones trascendentes, el acuerdo entre los distintos referentes del partido es el que determina quiénes integran una fórmula o que rumbo se adopta. Esto no es un dato menor para la vida del partido, donde la tradición militante es muy importante a la hora de sostener carreras partidarias. Y ésta paradoja es otra de las características que conviven dentro de la UCR y que le otorgan una importancia al estudio empírico de su organización.

## **7.2. Las carreras partidarias**

Las carreras partidarias están asociadas también a los intereses individuales y al conflicto interno y no se reducen a las que realizan los dirigentes consagrados. Todos los militantes tienen sus carreras y las formas que estas adoptan impactan directamente en el funcionamiento organizativo.

Es necesario volver a llamar la atención sobre la importancia de estudiar detalladamente a los activistas de los partidos. Los militantes son portadores, en sus prácticas y valores, de una información valiosísima a la hora de adentrarse en el funcionamiento de los partidos y que, en muchos casos, pasan inadvertidos cuando se lleva a cabo el estudio organizativo. (Young, 2004).

Entre las consecuencias derivadas del liderazgo de Alfonsín durante la década de los ochenta, se encuentra la incorporación de una ola de militancia que, a pesar de su pro-

gresiva reducción con el correr de los años, cristalizó en una importante “clase media” de dirigentes. Estos dirigentes, generalmente desconocidos para la “gran” política, se encontraban en los comités, en las universidades, en las oficinas del poder y buscaron insistentemente posibilidades de ascenso en un partido que amenazaba con cerrarse cada vez más.

Este numeroso sector constituyó un importante activo y uno de los secretos de la vitalidad de la UCR. La vocación de poder que potenció Alfonsín en la UCR se transmitió a esta parte de la militancia y se tradujo en una constante preocupación y acción para alcanzar espacios de poder internos y externos a la organización.

Los dirigentes de cada comité piensan en la próxima interna, en los cargos en disputa, en su carrera partidaria y en función de eso se comienzan a construir las relaciones de competencia y colaboración con quienes se encuentran en situaciones similares. De este modo desean seguir influyendo, de alguna manera, en la vida partidaria relacionándose unos con otros en una constante lucha por la construcción de poder partidario.

La red de grupos e individuos se construyó con ellos y a la sombra del organigrama formal y permitió maximizar los beneficios de la acción política, sobre todo para lograr el acceso a información clave que se encontraba encapsulada en los dirigentes nacionales que hegemonizaban la política partidaria desde 1983, al mismo tiempo que su poder electoral fronteras afuera del partido disminuía dramáticamente.

Entonces, cuatro o cinco militantes de un comité formaban un pequeño grupo con objetivos concretos, delegaban en uno de ellos la potestad de reunirse con grupos similares de otro comité con el que, a su vez, formaban un grupo más grande y que se incluía en otro grupo aun más grande. Estos grupos unidos por lealtades y vínculos fuertes de algunos de sus integrantes poseían una gran cantidad de vínculos débiles (Granovetter, 1973) con otros miembros del mismo grupo y con miembros de otros grupos.

Estas relaciones se desarrollan en forma de redes, minúsculas al comienzo, en un mismo comité pueden existir varias redes más o menos estables, separadas por diferentes líderes, personalidades, ideas, referentes nacionales o, sencillamente, por cuestiones de amistad o amorosas entre sus integrantes.

Esta característica del partido fue señalada en una gran cantidad de las encuestas realizadas y en la observación del trabajo de campo.

*“Si, hay muchos grupos más allá de líneas internas. Si bien había grupos por afinidad de edades e intereses, de mujeres o grupos de música, a veces había grupos internos muy fuertes por posturas en relación a ciertos temas”; “Si,*

*eran liderados por personas con cierto poder, se reunían, algunos en “secreto” y era mal visto pasarse de un grupo a otro”; “Al entrar a militar a un comité se veían grupos que tenían algunos años allí y que estaban consolidados, quizás más por amistad que por ideología partidaria”; “En las marchas o actos teníamos que ir bajo la bandera de alguien. Eso fue siempre así, lo que fue cambiando era donde me ponía yo”<sup>4</sup>.*

Las organizaciones partidarias son espacios de fuerte contenido simbólico y socializador, una red en la cual el militante (más allá del lugar que ocupe) realiza su vida social tanto en el ámbito laboral, de ocio o intelectual; desde allí se construyen interpretaciones de los eventos sociales cotidianos.

Los comités, además de espacios políticos, son espacios de socialización de las personas; los militantes son amigos (o enemigos), salen juntos los fines de semana, a veces trabajan juntos, estudian juntos y en todo momento está la política presente.

No se puede entender el funcionamiento de estas estas redes sin entender las relaciones interpersonales, los fines individuales y los vínculos establecidos entre sus miembros.

*“Las diferencias no estaban claras. Yo participé de un grupo y no de otro porque me hice amigo de uno y me cayó mal otro (ya que un día me mandó a barrer la sala de reuniones después de una reunión). Como ambos respondían a grupos capitalinos distintos, así opté por uno de esos grupos”<sup>5</sup>.*

Por otra parte, la disputa interna entre grupos es un poderoso atractivo para el ingreso y permanencia de nuevos militantes. Esto es motivo de competencia entre los grupos para ver a cuál se incorporan ya que, cuanto más numeroso sea un grupo, más poder y prestigio poseerá.

Las carreras partidarias siguen un orden, en general, guiadas por los mismos cargos formales. Sin embargo los verdaderos espacios de lucha y ascenso político están en las redes de grupos que interactúan constantemente con un alto grado de conflictividad y disputa. Esto se relaciona con la existencia de un importante grupo de pequeños y medianos dirigentes de comités que buscan la información que proveen estas redes para ascender en la estructura o mantener sus posiciones. De este modo se forma un entramado en la búsqueda de maximizar el poder y, a la vez, eludir los obstáculos que imponen las férreas conducciones distritales y nacionales.

## **8. Cómo se relacionan los organigramas dentro del partido**

La falta de estudios empíricos que pongan en el centro de su interés el funcionamiento organizativo cotidiano del radicalismo ha ocultado una importante gama de comportamientos, relaciones, grupos, subgrupos y minigrupos, valores, aspiraciones e intercambios que no se encuentran enmarcadas ni creadas por las reglas escritas.

Estas verdaderas instituciones son importantes a la hora de intentar comprender el funcionamiento partidario, ya que afectan de manera directa y permanente la acción de las instituciones formales del partido al mismo tiempo que son afectadas por estas. Se entabla así una relación de interdependencia que influye en la vida del partido y que podría convertirse en una importante variable explicativa del funcionamiento partidario de los últimos veinte años y que no ha sido abordada en toda su dimensión.

Entonces, esta estructura informal de ascenso político crea una visión de mayor democratización y aumenta la percepción sobre el grado de influencia de los actores. La propia idea de un sujeto que pertenece a una organización, tiene que ver directamente con el lugar que ocupa o con el que cree que ocupa. Como lo demuestra Molina (2000), dos personas que actúan en la misma sección de una organización durante años pueden dar cuenta de redes diferentes.

Como en un juego de espejos, cada aspecto formalizado de la vida del partido posee su contraparte informal, con la que, además, genera una suerte de interacción. Pero también existe un fenómeno particular y simultáneo: la importante internalización de las reglas de juego formales (particularmente las referidas a la resolución de los conflictos internos y el acceso a los cargos partidarios y de representación) combinadas con la formación de grupos informales en una compleja red que se caracteriza por la competencia constante, la inestabilidad y el conflicto.

De esta manera, estas redes van abarcando el organigrama partidario, ampliándose y volviéndose más densas a medida que se acercan a los órganos colectivos de decisión. Las redes guían y promueven informalmente las carreras partidarias, permiten la circulación de información que de otra manera sería difícil de obtener y posibilitan la reproducción de la militancia. Sobre todo, hacen posible el ascenso partidario, sin depender exclusivamente de favores y vetos de la coalición dominante.

Estos “atajos” fueron construidos desde la dirigencia intermedia y la militancia más comprometida, sobrevivientes de la explosión de 1983 y formados en el momento de mayor potencia de la organización. Esto cumplió un papel importante sobre todo porque la fuerte heterogeneidad ideológica y los intereses no satisfechos podían producir tensiones que llevaran al partido a la fragmentación.

Las redes informales emergentes a partir del diseño formal son indispensables, entonces, para el funcionamiento de la organización ya que son ellas quienes sostienen el día a día del trabajo partidario. Los dirigentes del partido son conscientes de esto porque son parte y producto de la red de relaciones y las manipulan como una forma de facilitar el cumplimiento de sus propias metas. Esta red dota a la UCR de una característica original en el sistema partidario y debe ser tenida en cuenta al estudiar la organización partidaria.

## 9. Conclusiones

Lo expuesto anteriormente ayuda a comprender mejor el funcionamiento de un partido, cuyas características se habían dado por descontadas, a partir de una serie de imágenes proyectadas por la misma tradición partidaria y posteriormente reiteradas por alguna literatura académica no sostenida en investigaciones empíricas. Una descripción más puntual muestra algunas características que la diferencian significativamente de otros partidos que tienen un funcionamiento predominantemente formal o informal.

A partir de lo expuesto podría sugerirse que el grado de alineación entre el organigrama formal y el informal es el que determina el tipo de funcionamiento de una organización. Si las redes poseen un importante grado de centralidad, en la práctica, resultan un refuerzo de la autoridad jerárquica de la organización. Por lo tanto, se registra en ellas un menor grado de innovación y experimentación, son resistentes al cambio organizacional y, además, funcionales a los objetivos formales.

La existencia de una enredadera de grupos informales cumple una función, en algunos aspectos, democratizadora. Nacidos a la sombra de las estructuras formales, con una importante fluidez informativa y con una fuerte decisión de participar de las decisiones partidarias, generan un efecto *real* y *ficticio* a la vez. Real, porque, en la práctica se logra participar, de alguna manera, en la toma de decisiones y además se logra influir en los mecanismos formales de resolución de conflictos (las elecciones internas). Pero también ficticio. Al construirse sobre el apego a la estructura formal, como lugar santificado de resolución de conflictos, se creó una imagen exagerada de participación democrática, extendida en importantes grupos de dirigentes y militantes. De este modo se convirtió al partido en una olla a presión constante, de la que solo encontraba salida en sus elecciones internas y en ámbitos formales e informales de resolución de conflictos.

Sin embargo, este mecanismo generado desde los militantes y cuadros medios se ha mostrado efectivo para lograr el ascenso de importantes grupos de dirigentes que, de otra manera, nunca hubieran podido trascender de sus unidades de base.

Tal como se los denominó anteriormente, esta “clase media” de dirigentes se encuentra financiada desde posiciones en el estado y su estabilidad se halla sustentada en fuertes

sentidos simbólicos que provee un partido con más de cien años de trayectoria. Unido a esto se encuentra la sólida internalización de las reglas de juego, en particular de los mecanismos de resolución de conflictos. Estos espacios son cruciales para solucionar la tensión creciente que adopta la red como característica y para lograr que la energía de estas redes sea derivada hacia los fines definidos por las coaliciones dominantes del partido y no en reiteradas crisis internas o divisiones partidarias.

La constante reinención del radicalismo, como en el mito del Ave Fénix, parece estar relacionada con la existencia de estas densas redes, con relaciones personales y con la comunidad, que se han asentado sólidamente por el paso del tiempo y marcan una diferencia con los partidos que, tras éxitos coyunturales, desaparecen sin dejar rastros ante la primera crisis.

Estas redes facilitan el intercambio de información y recursos además de guiar las carreras partidarias y derivar la tensión de los conflictos internos y las expectativas no cumplidas detrás de los objetivos del partido y su conducción; sobre todo, están internalizadas por élites, dirigentes y miembros.

Sin embargo, al estar tan pendiente de la válvula de escape provisto por la formalidad, la red informal perdió su principal ventaja, la flexibilidad. Se sujetó a una estructura pesada, cerrada y anticuada a la que, a su vez, reforzó en sus prácticas y simbologías. Esto aportó a la falta de elasticidad organizativa que viene mostrando la UCR ante coyunturas cada vez más complejas.

La falta de un espacio donde los dirigentes intermedios que aún quedaban lograran conseguir información, recursos y expectativas de ascenso partidario se tradujo en más huidas y redes menos densas.

La peculiar característica organizativa de la UCR impide clasificarla en forma absoluta como totalmente formal o informal, como sí se ha realizado con otros partidos (como el justicialismo o el Partido Roldosista Ecuatoriano). Dentro de la UCR conviven ambos tipos de institucionalidad en una interrelación permanente que condiciona el funcionamiento del partido y las elecciones estratégicas de los actores internos.

En 2001 la crisis del partido fue más grave porque la destrucción de redes significó el cuestionamiento al discurso que sostenía la informalidad. Es decir, implicó la pérdida de lo simbólico, crucial para desarrollo y reproducción de la red. La merma de militantes y dirigentes fue una primera consecuencia, seguida luego por la debacle electoral. Recién hoy, diez años después, el partido parece haber vuelto a encontrar la forma de superar el estancamiento y recuperar un relato que de sentido a la militancia de la organización. No casualmente, en manos de quien porta el mismo apellido que dio comienzo al cambio organizativo en 1983.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte de uno mayor que fue presentado en forma de tesis para obtener el grado de master de la Universidad de Salamanca. La evidencia empírica presentada es producto de la realización de más de 100 entrevistas a informantes claves, entre ellos, dirigentes, militantes y especialistas sobre el estudio de la UCR y la política argentina. También se han consultado documentos partidarios proporcionados por el Proyecto “Partidos políticos y Gobernabilidad en América Latina” (Ref. Sec. 97-1458) y datos del Proyecto de “Elites Parlamentarias Iberoamericanas” (Ref. Sec. 97-1458). Ambos proyectos dirigidos por Manuel Alcántara y adscritos al Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

<sup>2, 3, 4 y 5</sup> Entrevista realizada para la investigación.

## Referencias Bibliográficas

- Acuña, Marcelo.** *De Frondizi a Alfonsín: La tradición política del radicalismo/2.* Buenos Aires: CEAL, 1984.
- Acuña, Marcelo** (1998) “La crisis de representatividad de la UCR”. *Revista Argentina de Ciencia Política* No 2, pp. 99 a 128. Buenos Aires: EUDEBA.
- Alonso, Paula** (2003) *Entre la revolución y las urnas. los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Auyero, Javier** (1997), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo contemporáneo.* Buenos Aires: Losada.
- Auyero, Javier** (2002) “Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva”. *Perfiles latinoamericanos. Revista Académica.* N° 20, pp 33-52.
- Carrizo, Carla** (1999) “La cuestión radical ¿de la intransigencia a la política coalicional?” *Revista Argentina de Ciencia Política.* N° 3 pp.27-64 Buenos Aires: Eudeba.
- Catterberg, Edgardo; Braun, María** (1989) “Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de mayo de 1989: La ruta a la normalidad”. *Desarrollo Económico* Vol. 29, No. 115, pp. 361-374.
- Crevari, Esteban** (2004) “*El radicalismo y su crisis*” <http://www.paisglobal.com.ar> (consultado el día 24 de junio de 2004).
- De Luca, Miguel; Jones, Mark P. y Tula, María Inés** (2002) “Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina”. *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- Escudero, Laura** (2001) “Argentina”. En Alcántara Sáez, Manuel; Freidenberg, Flavia, *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur.* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Ferreira Rubio, Delia M.** (2003) “Financiamiento de la política argentina” en Alcántara, Manuel; Barahona, Elena, *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina.* México: Universidad Iberoamericana.
- Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steven** (2007) “Organización informal de los partidos en América Latina”. *Desarrollo Económico* Vol. 46, Núm. 184: 539-568.
- Granovetter, Mark S.** (1973) “La fuerza de los vínculos débiles”. *American Journal of Sociology*; vol 78, n° 6., pp. 1360 - 1380.
- Hernández Santana, Alba H.** (2003) “Informalidad Organizacional y Redes”. *Convergencia* N° 32, México, UAEM.
- Ibarra, H.** (1992) “Structural Alignments, Individual Strategies, and Managerial Action: Elements Toward a Network Theory of Getting Things Done”. N. Nohria and R.G. Eccles (Eds.), *Networks and Organizations: Structure, Form and Action.* Boston: HBS Press, 1992.
- Jones, Mark** (2001) “Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados de Argentina” *Postdata* 7, pp. 189-230.
- Kitschelt, Herbert** (1989) *The logics of party formation.* Nueva York: Cornell University Press.

- Lauth, Hans-Joachim** (2000) "Informal Institutions and Democracy". *Democratization*, Vol. 7, No. 4, pp. 21-50.
- Leiras, Marcelo** (2004) ¿De Qué Hablamos cuando Hablamos de Instituciones Informales?" Arturo Fernández (ed) *Estudios de Política Comparada: Perspectivas, Experiencias y Debates*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Levitsky, Steven** (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Levitsky, Steven and Helmke, Gretchen** (2006): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linares, Sebastián** (2008) *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons.
- Lomnitz, Larissa** (2002) "Redes sociales y partidos políticos en Chile". *Revista Hispana para el análisis de redes sociales*. Volumen 3, 2002.
- Malamud, Andrés** (1997) "Acerca del radicalismo, su base social y su coalición electoral. *Escenarios Alternativos*, Año 1 N° 2, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés** (2005) "Winning Elections versus Governing. A Two-Tier Approach to Party Adaptation in Argentina (1983-2003)" presentado en el *XI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (CEEIB), Tordesillas, 26-28 May.
- March, James y Olsen, Johan** (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Molina, José Luis** (2000) "L'organigrama informal a les organitzacions. Una aproximació desde l'anàlisi de xarxes socials". *Revista Catalana de Sociologia* 11.
- Nino, Carlos** (2005) *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires, Emecé.
- North, Douglas** (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- O'Donnell, Guillermo** (1996) "Otra Institucionalización". *Revista Ágora* Número 5, invierno de 1996, Págs. 5-28. Buenos Aires.
- Ollier, María Matilde** (2001) *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Panbianco, Angelo** (1982) *Modelos de partido*. Barcelona: Alianza, 1982.
- Pedrosa, Fernando Pedrosa** (2011) "Las estrategias de la UCR frente a la ley de internas abiertas y las elecciones legislativas de 2005". Informe final presentado el proyecto de investigación sobre "Selección de Candidatos en América Latina" del "Observatorio de Instituciones Representativas" (OIR) Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España.
- Peters, Guy** (2003) *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Raimondo, Ezequiel y Soukiasian, Carlos** (1989) *Unión Cívica Radical. Contribuciones para un debate necesario*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia.
- Rodríguez, Jesús** (1993) *Tomar Partido. Desafíos del radicalismo frente a una nueva época*. Buenos Aires: Ed. Tiempo, 1993.

**Ruiz Rodríguez, Leticia** (2003) “La coherencia de los partidos políticos. Estructuración interna de la élite parlamentaria latinoamericana”. *Tesis doctoral*, Universidad de Salamanca.

**Tcach, Cesar** (2002) “Radicalismo y “catch all party”: del partido de masas al partido electoral. Una mirada desde los tiempos de Illia”. *Revista Política y Gestión* N°3, 2002.

**Torres, Pablo** (2002) *Votos, chapas y fideos Clientelismo político y ayuda social*. Buenos Aires: Editorial Campana, 2002.

**Young, David** (2004) “People, place and party: describing party activism in Politics” *Political Studies Association*, No24 (pp.96-102).

# Las formas de reclutamiento del personal político,

una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009)

*Recruitment methods for political officers,*

*a gateway to the study of the provincial political regime.  
Santiago del Estero (1999-2009)*

**Victoria Ortiz de Rozas**

UBA/CONICET.

victoriaderozas@gmail.com

## Resumen

En este artículo se consideran los mecanismos de formación de dirigencia política en la provincia argentina de Santiago del Estero, como vías de entrada al estudio del régimen político provincial en el período 1999-2009. A través de un análisis que articula datos cuantitativos y cualitativos sobre las trayectorias de los diputados provinciales, se muestra que uno de los principales requisitos para acceder a una banca es el capital político de la representatividad, propio de un régimen democrático, tratándose así de un régimen político provincial “abierto”. Sin embargo, la confianza y el establecimiento de vínculos personales con quienes ya forman parte del poder político, es un requisito decisivo, lo cual permite comprender la perpetuación de las fuerzas políticas oficialistas en el poder.

**Palabras clave:** Régimen político provincial - Personal político - Diputados provinciales - Santiago del Estero.

## Fecha de recepción:

1 de junio de 2011

## Fecha de aceptación:

15 de julio de 2011

## Abstract

*This article focuses on the mechanisms of political leadership formation in the Argentine province of Santiago del Estero as gateways to the study of the provincial political regime during 1999-2009. Through an analysis which*

*articulates both quantitative and qualitative data on the background of the members of the provincial House of Representatives, it is shown that one of the main requirements to have access to a seat is the political capital of representativeness, a characteristic of a democratic regime, which enable to consider the provincial political regime an 'open' one. However, trust as well as forging personal bonds with those who are already part of the political power setting is a conclusive requirement, which explains the perpetuation of the official political forces in power.*

**Key words:** provincial political regime – political officers – members of the provincial House of Representatives – Santiago del Estero.

## I. Introducción

Recientemente ha tomado impulso una línea de investigación sobre las características de la democracia en las “unidades subnacionales”, como las provincias en Argentina o los estados en otros países latinoamericanos<sup>1</sup>. En la mayoría de los trabajos se encuentra la pregunta acerca de los patrones de competencia y alternancia política imperantes, variables a lo largo del territorio nacional, con especial interés en los casos donde esa competencia es escasa o limitada.

En la literatura sobre política subnacional se encuentran explicaciones vinculadas con las características del sistema político federal, sobre todo con las prerrogativas institucionales y fiscales de los estados provinciales<sup>2</sup>. Esas explicaciones reposan en variables como el control de los recursos públicos por parte del oficialismo o en la potestad de manipular las instituciones en su favor –por ejemplo la posibilidad de controlar el calendario electoral por parte de oficialismo–.

En general, la explicación brindada se basa en o presupone la existencia de una élite dirigente que monopoliza u oligopoliza el poder y excluye a otros sectores. Esa explicación puede ser válida para algunas provincias argentinas en donde existen familias que se autoperpetúan en el poder, como en San Luis y en Corrientes (Behrend, 2009); por lo tanto resulta relevante realizar estudios de casos que den cuenta de las particularidades del régimen y la dirigencia política en las diferentes provincias.

En este artículo se consideran los mecanismos de formación de la dirigencia política en la provincia argentina de Santiago del Estero, entendiéndolos como vías de entrada a la comprensión de las características del régimen político provincial. Por régimen político se hace referencia al “conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y

los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo” (O’Donnell, 2004:13).

Santiago del Estero constituye un caso en el que el régimen político muestra un patrón de alternancia y competencia política limitadas. El Partido Justicialista triunfó en las primeras elecciones con el readvenimiento de la democracia en 1983 y solo fue desalojado del poder luego de movilizaciones sociales que culminaron en intervenciones federales –en 1993 y 2004–, pero nunca por medio del juego político regular.

Se trata de una provincia en la que los recursos públicos tienen una gran centralidad en su estructura económico-social, con una importante proporción de empleados públicos, correspondiente con una configuración productiva en la que el sector público tiene una participación significativa<sup>3</sup>. Si bien estas características tienen una gran incidencia en la política provincial, no son suficientes para comprender las particularidades de la historia política local y los mecanismos específicos que resultan en determinados patrones de alternancia política.

Santiago del Estero fue gobernada por el peronismo desde el retorno de la democracia en 1983 hasta abril de 2004<sup>4</sup>, cuando la intervención federal dio fin al “régimen juarista” –liderado por el peronista Carlos Juárez– que se había consolidado a partir de 1983. En marzo de 2005, asumió como gobernador el radical Gerardo Zamora, que lideraba el Frente Cívico, fuerza formada por radicales y dirigentes políticos del peronismo que se incorporaron en forma progresiva. Luego de cinco años, el Frente Cívico logró gobernar casi todo el territorio provincial, tras imponerse en sucesivas elecciones caracterizadas por una casi completa certidumbre sobre su triunfo, frente a opciones opositoras con escasas perspectivas ante un oficialismo cada vez más poderoso. Por ejemplo, el gobernador ha sido reelecto en 2008 con el 85,3% de los votos, porcentaje nunca obtenido por sus antecesores.

La formación de una fuerza política oficialista “invencible” fácilmente podría confundirse con una elite excluyente que monopoliza u oligopoliza el poder excluyendo a otros sectores. Sin embargo, es importante distinguir a los individuos que ocupan las posiciones de poder político, de las posiciones en sí. Se trata de disociar las posiciones de poder del estudio de los individuos poderosos (Boltanski, 1973). De esta forma, que el oficialismo triunfe no es lo mismo que las mismas personas se queden en las posiciones oficialistas de gobierno, asunto que debe ser comprobado empíricamente.

Durante el “régimen juarista” se distinguía, todavía, un espacio político peronista y otro integrado por fuerzas de extracción radical (Vommaro, 2003, 2004). En la conformación del Frente Cívico, se integraron redes radicales y peronistas, traspasándose los límites de

cada uno. Así, a partir de 2005, lejos de observarse el reemplazo de una elite excluyente por otra, el oficialismo incorpora a sus filas creciente número de dirigentes elección tras elección, al desarticularse el espacio político peronista. Ello es especialmente claro en el caso de los intendentes y diputados de extracción peronista que han abandonado el Partido Justicialista y se encuentran en casi su totalidad dentro del Frente Cívico. Según señala Silveti (2006) la incorporación de los intendentes se ha hecho en virtud de acuerdos personales con el gobernador.

De esta manera, la imagen de una elite que se autoperpetúa en el poder en virtud del control de los recursos públicos resulta excesivamente simple para comprender la política provincial.

Como hipótesis de este trabajo se plantea, en primer lugar, que la inestabilidad caracteriza a la dirigencia política santiagueña, ya que existe una gran fluidez en los cargos ubicados por debajo del nivel de gobernador. Por ello, se utiliza la noción de personal político<sup>5</sup> (Aron, 1965), en contraste con la noción de elite que presupone la estabilidad o permanencia en el poder de las mismas personas que ocupan los distintos cargos.

Como segunda hipótesis se postula que la permanencia de una misma fuerza política en el poder puede explicarse por el lugar preeminente que ocupa el gobernador, quien establece acuerdos personalizados con diversos líderes y redes políticas que se incorporan al oficialismo, que logra así perpetuarse en el poder.

En el marco de este artículo, se ponen a prueba estas hipótesis sólo parcialmente, a través de un referente empírico: la Cámara de Diputados durante el período 1999-2009. Se consideran dos tipos de datos, de acuerdo a las interrogantes propuestas por las dos hipótesis de trabajo.

En primer lugar, se realiza un abordaje cuantitativo considerando datos como la cantidad de diputados que ocupan por primera vez una banca, así como cuántos de ellos llegan por primera vez un cargo electivo o no, indicadores que permiten hacer consideraciones sobre la estabilidad del personal político.

En segundo lugar se indaga, en forma exploratoria, sobre las formas de reclutamiento de los diputados, como así también los recursos o capital con que han contado para llegar al cargo. Entre otros, se examina la forma en que se establecen acuerdos o, simplemente, el aval del gobernador constituye un capital político para acceder a una banca.

## **II. Los diputados provinciales**

En una descripción y análisis del personal político, el estudio de los ministros, secretarios y directores de la administración pública y otros que ocupan cargos no electivos es

fundamental. Sin embargo, el estudio del nivel de los diputados es más significativo para los problemas e hipótesis planteados.

En primer lugar, por tratarse de cargos electivos, estudiar los mecanismos de reclutamiento de esos diputados permite considerar un abanico más amplio de posibles vías de acceso que el desempeño de cargos ejecutivos en la administración pública. Permite discernir en qué medida el acceso a una banca se debe a la *representatividad* de un dirigente político, a la pertenencia a una elite preexistente, a sus vínculos con el poder político, u otros capitales susceptibles de ser movilizados en tiempos electorales.

Asimismo, y si bien no son considerados en particular los mecanismos de acceso a los cargos ejecutivos, tampoco quedan excluidos del análisis aquellos dirigentes que ocuparon un cargo ejecutivo antes o después de ocupar una banca de diputados, ya que existe cierta circulación entre los que ejercen cargos electivos y no electivos.

El estudio de los cargos ejecutivos debe ser analizado en su particularidad, ya que involucra consideraciones específicas sobre la interacción de lógicas de reclutamiento propiamente políticas en conjunción con las lógicas que imponen las necesidades de funcionamiento de la maquinaria estatal. Los recursos que se movilizan en tiempos electorales no son necesariamente los mismos para ocupar un cargo técnico en la administración pública, donde interactúan requisitos de orden político junto con las competencias técnicas para ocupar un cargo determinado. Al estudiar los mecanismos de reclutamiento de los integrantes de la administración pública nacional y provincial, Scherlis Perel (2009) muestra que la designación de cargos no puede ser explicada enteramente por las estrategias electorales de los partidos, como en ocasiones se asume en la literatura sobre política provincial. Por ejemplo, existen áreas de la administración pública donde es relevante la participación de otros actores como los gremios estatales.

En segundo lugar, la relevancia de estudiar esos cargos electivos está dada por el hecho de que solo quienes tienen una base electiva pueden acceder a las posiciones más altas de gobierno, incluyendo a los ministerios y al cargo más alto que es el de gobernador. Incluso si se ha llegado a un cargo de ministro sin haber tenido una base electiva, la posibilidad de mantenerse en él -la estabilidad- depende de la construcción de una base política de sustento propia.

En tercer lugar, a diferencia de otros cargos electivos como los intendentes, considerar cargos electivos provinciales como los de diputados ofrece un ángulo privilegiado para analizar al régimen político en el nivel provincial. Quienes ocupan cargos electivos municipales, sin embargo, son contemplados en el análisis, ya que existe circulación entre los cargos de intendentes y concejales municipales y las bancas de diputados.

En este trabajo se analiza la composición de la Cámara Legislativa provincial en los años 1999, 2005 y 2008. La elección de dichos años permitirá observar la existencia de constantes en cuanto a los mecanismos de reclutamiento de personal político incluso en coyunturas políticas totalmente diferentes. En 1999 se encontraba al frente del gobierno provincial el peronista Carlos Juárez; en 2005 y 2008 el gobernador era el radical Gerardo Zamora al frente de una coalición de radicales y peronistas.

### **III. Sobre la estabilidad de los diputados**

En su estudio sobre las carreras políticas legislativas subnacionales, Lodola (2009) sostiene que, a diferencia de Brasil, donde se observan carreras políticas continuas y dinámicas, en Argentina estas son discontinuas y estáticas; de manera que los diputados provinciales argentinos no construyen una carrera legislativa de largo plazo. El factor que permite comprender las diferencias entre países es de orden institucional<sup>6</sup>, si bien estos no son suficientes para explicar la variabilidad de las carreras de los diputados de las diferentes provincias argentinas, observándose similares patrones de carreras en provincias con diferentes sistemas electorales así como diferentes patrones con sistemas similares. De allí la relevancia considerar en particular las lógicas imperantes en cada provincia. En el caso de Santiago del Estero, se advierte que incluso la consideración de las normativas para elegir diputados es insuficiente para comprender su composición.

La composición del Poder Legislativo en 1999 fue resultado de las elecciones de mayo de 1997 y las de octubre de 1999, ya que en ese momento estaba vigente la renovación parcial de la cámara, cada dos años. Los diputados electos en 1997 habían sido electos en forma directa, en un sistema de distrito único conforme al criterio de dos tercios para la mayoría y el tercio restante para las minorías. En la renovación parcial de 1999 se eligieron veintiocho diputados, por el sistema de circunscripción, luego de la reforma constitucional de diciembre de 1997<sup>7</sup>. Según Gómez Diez (2004) el objetivo del sistema de circunscripciones era “licuar la fuerza eleccionaria de la oposición” en los distritos donde, históricamente, tenía mejores resultados. La división de circunscripciones era establecida en forma arbitraria, para favorecer al peronismo-juarismo, que tenía su base electoral principalmente en el interior provincial<sup>8</sup>.

En el año 2005 el Superior Tribunal de Justicia eliminó las circunscripciones por su inconstitucionalidad, como respuesta a la medida cautelar presentada por el Defensor del Pueblo, Enrique Hisse. De esta forma, se convocó a elección por distrito único, conforme el régimen proporcional determinado en el Código Electoral Nacional (Silveti, 2006) El 30 de noviembre de 2008 se eligieron nuevamente diputados provinciales en forma directa por el electorado, en distrito único y bajo el sistema proporcional, modificación que había ya sido incorporada en la Constitución Provincial de 2005.

El cambio de régimen electoral fue uno de los reclamos ciudadanos que tuvo gran centralidad en la etapa final del juarismo. Sin embargo, a pesar de los cambios en la normativa electoral, se presenta una importante continuidad en términos del control de la Cámara por parte del oficialismo<sup>9</sup>.

En este breve apartado, se consideran dos tipos de datos sobre los diputados santiagueños: cuántos de ellos ocupan por primera vez una banca de diputados y cuántos de ellos ocupan, también por primera vez, un cargo electivo, indicadores que permiten hacer consideraciones sobre la estabilidad de la elite política. Hasta la reforma de la Constitución Provincial en 2005, no existían impedimentos para las reelecciones indefinidas de diputados<sup>10</sup>. De esta forma, el porcentaje de aquellos que ocupaban por primera vez una banca resulta significativo como indicador de inestabilidad política.

En el siguiente cuadro se presentan los datos sobre la proporción de los que habían tenido mandatos anteriores como diputados, así como de los que habían ocupado cargos con anterioridad; se consideran cargos electivos (gobernador, legislador nacional, intendente, diputado provincial, concejal) y cargos no electivos en la administración pública (ministro, secretario, director) y otros cargos como asesores de diputados nacionales, secretario privado del gobernador, delegado departamental<sup>11</sup>.

### Las trayectorias de los diputados \* en cifras (1999, 2005 y 2008)

Cámara Legislativa	% de diputados con mandatos anteriores	% de diputados con cargos anteriores	% de diputados con cargos no electivos anteriores	% de diputados con cargos electivos anteriores	% de diputados con cargos electivos anteriores inmediatos
1999**	29%	70%	28%	49%	28%
2005**	12%	60%	18%	44%	28%
2008**	35%	75%	13%	62%	57%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos sobre cargos electivos provinciales y municipales del Tribunal Electoral de la provincia de Santiago del Estero; datos sobre cargos no electivos y sobre datos sobre los legisladores nacionales provenientes de Santiago del Estero recabados por Castiglione (2010) e información obtenida en entrevistas personales con diputados.

\*Se considera la trayectoria de los integrantes de la Cámara de Diputados en 1999, 2005 y 2008 desde 1983.

\*\* Los porcentajes fueron calculados en 1999 sobre 47 de los 50 diputados que integraban la Cámara en ese momento, salvo para el % de diputados con mandatos anteriores, que se calculó sobre los 50 diputados. En 2005 y 2008 los porcentajes se calcularon sobre la totalidad de los diputados, 50 y 40 respectivamente.

La proporción de diputados con mandatos anteriores provee una primera imagen de la inestabilidad de los cargos de diputados, ya que cada año la mayoría que accedió a una banca lo hizo por primera vez: más de las dos terceras partes lo hicieron en 1999 y casi dos terceras partes en 2008. Más aun si se tiene en cuenta que en ambos casos el recambio legislativo se dio en el marco de un gobierno del mismo signo político<sup>12</sup>.

Lodola (2009) calculó las tasas de reelección legislativa provincial para todas las provincias argentinas para el período 1985-2006, entre las cuales Santiago del Estero es el caso de menor tasa (12%) en el marco de un continuum en el que la mayor tasa de reelección la muestra San Luis (30,3%) (Lodola, 2009:270). Santiago del Estero es una de las pocas provincias que ha limitado la reelección de los legisladores provinciales a dos períodos consecutivos<sup>13</sup>, desde la reforma constitucional desde 2005.

La menor proporción de diputados con mandatos anteriores en el año 2005 se comprende en el marco del cambio del signo político del gobierno provincial, luego de una intervención federal que dio fin al “régimen juarista”, observándose cierta renovación del personal político. Sin embargo, difícilmente pueda hablarse de un recambio total ya que el 60% muchos de los nuevos diputados habían ocupado un cargo con anterioridad y el 44% ya había desempeñado algún cargo electivo.

Los datos sobre el porcentaje de diputados con cargos anteriores muestran que una franja de los diputados electos accedía por primera vez a un cargo (30% en 1999, 40% en 2005 y 25% en 2009). Es posible así, por ejemplo que los llamados “militantes de base”, que se definen justamente por no ocupar cargos electivos o no electivos de jerarquía, accedan a banca de diputado en el nivel provincial.

La proporción de cargos electivos previos en los diferentes años muestra que el de diputado muchas veces es el primer cargo electivo al que acceden: en 1999 y 2005 más de la mitad de los diputados obtienen su primer cargo electivo, y en 2008 casi un 40%. Ello muestra que la banca de diputado no siempre es un escalón más en la trayectoria de una “carrera política” que eslabona cargos de menor a mayor jerarquía, como podría serlo “concejal-diputado”.

La proporción de diputados con cargos electivos inmediatos es aún más ilustrativa en ese sentido. En 1999 un 72% de los diputados no ocupaba un cargo electivo previamente a ser electo. Si bien muchos habían ejercido un cargo electivo en el pasado, en ese momento no ocupaban ninguno. Esta misma proporción se observa en 2005 y si bien en 2009 la proporción de diputados que ya venían de ocupar un cargo electivo es mayor, la existencia de un 43% de diputados que no desempeñaban ningún cargo electivo antes de ser electos diputados impide hablar aún de carreras políticas como el patrón dominante.

Los datos sobre la proporción de diputados que ocuparon cargos electivos revelan otro aspecto relevante de la dirigencia política provincial, y es aquel relativo a los “requisitos” para acceder a una banca de diputados. Haber ocupado alguna vez un cargo electivo aparece como una condición importante para integrar una banca o, al menos, más importante que haber ocupado un cargo no electivo. En los tres años considerados la proporción de diputados que alguna vez ocuparon un cargo electivo es mayor a la de los que alguna vez ocuparon un cargo no electivo. Haber ganado alguna elección resulta un requisito más importante que haber ocupado un cargo de otro tipo, punto sobre el que se volverá más adelante cuando se considere el requisito de ser un *dirigente representativo*.

En general, los datos presentados son un indicador importante cuando se trata de poner en cuestión la existencia de una elite política que monopoliza los cargos electivos. A grandes rasgos, se observa que el acceso al cargo de diputado es relativamente abierto. Los diputados no tienen su cargo asegurado y a pesar de contar con la posibilidad de ser reelectos, pueden perder su banca dando lugar a nuevos diputados, muchos de los cuales no ocuparon cargos anteriormente.

Por otro lado, ilustran la infrecuencia de una “carrera política” en la que la banca de diputados constituye un escalón más. Tal infrecuencia es, a su vez, compatible con la hipótesis del personalismo con el que se construye poder político. Si un diputado no se reelige muchas veces ello tiene que ver con que no tuvo la venia del líder provincial de turno. Por supuesto que algunos diputados pasan luego a ocupar otros cargos o no tienen intención de reelegirse. Pero si se complementan estos datos con información cualitativa sobre las elecciones legislativas provinciales, se advierte que el acceso a las listas de diputados es producto de un momento de alta competencia política entre los que aspiran a reelegirse y aquellos que desean ingresar a una banca, así como entre estos últimos entre sí.

Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 2008 existió gran competencia entre dirigentes para entrar como candidatos a diputado; acentuada por el hecho de que el número de bancas se reduciría de cincuenta a cuarenta. Así, existían treinta y siete diputados del Frente Cívico que podían ser reelectos. Sin embargo solo ingresaron a la lista ocho de ellos. Aquellos diputados que aspiraban a ser reelectos debieron competir contra otros dirigentes que, en algunos casos, los desplazaron. Es el caso de los intendentes que no podían ser reelectos como tales y buscaron el apoyo del gobernador o del Ministro de Gobierno José Emilio Neder –referente del peronismo que integra el oficialismo– para que los incluyeran en la lista de diputados y continuar así su “carrera política”; obteniendo el lugar de diputados que querían ser reelectos e interrumpieron así su carrera legislativa.

En este punto se advierte la importancia de contar con datos de tipo cualitativo sobre los mecanismos de reclutamiento de diputados.

#### **IV. Las formas de acceso a la Legislatura Provincial**

Según Mosca (1896) las minorías gobernantes siempre deben poseer algún requisito o cualidad que muestran variabilidad histórica (el valor militar, la riqueza, por ejemplo), según lo que sea apreciado por la sociedad en la que viven. Esto abre la puerta a preguntarse empíricamente cuáles son esos requisitos en determinado tiempo y espacio, cuáles son esas características en Santiago del Estero en el período considerado en este artículo. Asimismo, permite poner a prueba la presunción corriente de que solo acceden al poder aquellos que reúnen ciertos requisitos como la riqueza y el alto nivel educativo. Dicha presunción está presente en la noción de elite o de estrato o clase dirigente, concebidas mayormente como formada por individuos que “tienen orígenes sociales análogos, que a lo largo de sus vidas mantienen entre sí una red de conexiones familiares o amistosas, y que existe, hasta cierto punto, la intercambiabilidad de posiciones entre las jerarquías diversas del dinero, del poder y de la fama...” (Mills, 1957: 19).

En este apartado, se elabora una tipología de las formas de acceso a la Cámara Legislativa, elaborada en base a la indagación empírica sobre la manera en que cada legislador accedió a una banca.

Para obtener estos datos se ha utilizado la técnica del informante clave, mediante entrevistas a personas capaces de brindar información general sobre todos los diputados, tales como los presidentes de los bloques de las diferentes fuerzas políticas y empleados históricos de la Cámara. Esta información se ha complementado con entrevistas a los mismos diputados.

En la selección de entrevistados se procuró abarcar todo el espectro político, tanto oficialistas como opositores, si bien se realizaron más entrevistas a las fuerzas políticas oficialistas –justicialistas en 1999 y del Frente Cívico en 2005 y 2008– en virtud de su preponderancia numérica. Otro criterio que se respetó es el de entrevistar, por un lado, a dirigentes cercanos a los principales dirigentes partidarios que estuvieran familiarizados con los mecanismos de decisión de la “cúpula partidaria”; y por otro, a aquellos más alejados de los centros de decisión. Ello es especialmente importante en el caso de las fuerzas políticas gobernantes en las que el gobernador y su círculo cercano tienen una gran incidencia en la selección de candidaturas. De esta forma, se procuró balancear las interpretaciones de los mismos diputados sobre las razones por las que llegaron al cargo –quienes típicamente atribuyen la obtención a su militancia partidaria– con las razones esgrimidas por quienes elaboran las estrategias partidarias de reclutamiento en forma global. En el caso de los últimos, fueron particularmente relevantes las entrevistas realizadas a Carlos Salido, diputado justicialista en 1999 y 2002, cercano al matrimonio

Juárez y a Humberto Juárez, diputado en 2005 y 2008, presidente actual del bloque del Frente Cívico, con acceso a la información sobre las decisiones de la cúpula de esta fuerza política.

Al tratarse de un trabajo minucioso de recolección de información sobre una gran cantidad de diputados (cincuenta en 1999, cincuenta en 2005 y 40 en 2008), y si bien se ha avanzado sustantivamente, todavía faltan datos para brindar un panorama cuantificable sobre los mecanismos de acceso a la banca legislativa. Sobre la base de la abundante información recabada, es posible sin embargo elaborar una tipología de los mecanismos de acceso, estimando en algunos casos cuáles son los principales y cuáles los menos importantes.

### **El territorio como capital político**

Al reconstruir las estrategias de los líderes políticos provinciales en el armado de listas de diputados, se advierte que uno de los principales criterios es el de seleccionar dirigentes importantes en los diferentes departamentos que tiene la provincia, que son veintisiete. En general, se eligen candidatos de las ciudades principales y que son conocidos en el departamento entero. En términos de los responsables de constituir las listas se trata de contar con quienes “tienen llegada” o “ascendencia” en el departamento. Asimismo, a veces se apunta a estimular el surgimiento de nuevos líderes políticos que, al acceder al cargo de diputado, podrán ganar importancia en su región. Se trata de “sembrar” dirigentes a lo largo de la provincia.

La Legislatura provincial aparece como un lugar relevante en las estrategias de construcción política de las fuerzas políticas provinciales.

En general, se privilegia seleccionar candidatos de los principales departamentos, aquellos con una base electoral más amplia. Sin embargo, también hay candidatos de departamentos menores, en ocasiones elegidos con el objetivo de contar con un candidato que responda a la propia fuerza política en lugares donde existen dirigentes políticos importantes de la oposición.

La primacía del criterio territorial explica cómo, en algunos casos, en lugar de integrar a aquellos que ocupan cargos electivos –concejales por ejemplo–, se elige a dirigentes de base con mayor proyección electoral sobre un departamento. Si un dirigente sin cargo es más conocido en el departamento –por ejemplo en las zonas rurales además de la ciudad principal– se lo elige para ser diputado en lugar de escogerse a concejal, que ve así cortada su “carrera política” que podría continuar con una diputación. Ello se advierte tanto en la Cámara de 1999 como en las posteriores. Incluso se observa la continuidad de la práctica de elegir candidatos de un territorio determinado para contrarrestar la presencia de dirigentes políticos opositores.

Al analizar la composición de la Cámara Legislativa de 1999 se encuentran diputados del mismo signo político –justicialista–, pertenecientes a un mismo departamento o ciudad. Si en determinado territorio el principal dirigente no era completamente “leal” a Carlos Juárez, éste impulsaba el surgimiento de otro dirigente que le respondiera más directamente. De lo que se trataba era de disputar el territorio.

Esta misma lógica se expresa en el armado de listas de diputados del Frente Cívico en 2005 y 2008. Un ejemplo es Oscar Don, diputado electo en 2008 y dirigente radical que tenía como capital político importante ser del municipio de Selva, condición que le permitiría contrarrestar el caudal electoral de Enrique Bertolino –ex intendente y dirigente rural de Selva–, que se presentaba por una lista opositora al Frente Cívico. Dentro del Frente Cívico existe una diferenciación importante entre redes peronistas o radicales que compiten entre sí: “*Cuando gobierna un peronista, ponemos un radical para levantar un poco el prestigio del partido allá*” (entrevista al presidente del bloque del Frente Cívico, Humberto Juárez). Por ejemplo, la diputada Elba Cordero, electa en 2005, fue incluida en la lista de diputados con el fin de compensar el poder del intendente peronista en el municipio de Clodomira. Otro caso similar es el de Oscar Céspedes, también electo en 2005, dirigente radical que fue elegido como “representante del Departamento Alberdi”, en contrapeso al intendente peronista de Campo Gallo y a su esposa, quien era candidata a diputada, también por el Frente Cívico.

Los que típicamente disponen de *capital territorial* son aquellos diputados que vienen de ser intendentes como cargo anterior inmediato (cinco en 1999, cinco en 2005 y cuatro en 2009). Los intendentes constituyen el único caso en el que la banca de diputados forma parte de algo similar a una “carrera política”. En virtud de la importancia política que supone ser intendente, muchos tienen la posibilidad de acceder a una banca para continuar con su carrera política una vez que ya no pueden ser reelectos, para luego poder volver a sus ciudades –en la mayor parte de los casos– o ser diputados nacionales o ministros –en los casos menos frecuentes–. Dicha pauta está relativamente naturalizada, como lo atestiguan las explicaciones recolectadas por parte de diferentes actores políticos sobre la presencia de ex intendentes en la Legislatura, considerados dirigentes con “poder político propio”.

Es importante destacar que la relevancia del territorio en las estrategias electorales se ha reflejado en la normativa electoral. En su artículo 118 la Constitución reformada de 2005 estipula que “la ley asegurará la participación de los ciudadanos del interior de la Provincia en no menos del cincuenta por ciento (50%) de las postulaciones expectables y de las suplencias”.

Más que un condicionante, se trata de la cristalización de una lógica de construcción política preexistente, incluso durante el régimen juarista. El nuevo gobierno del Frente

Cívico profundizó esta práctica, al incorporar a sus filas a los intendentes peronistas y también al diseñar las listas de diputados.

*“El gobernador quería poner gente de todos los departamentos. Ya en 2005 donde no estaba la ley. Dijo ‘A mi me gustaría una cámara abierta a la gente, donde cada diputado pueda llegar a su pueblo’ (Elba Cordero, diputada del Frente Cívico)*

El atributo de representar un territorio está indisolublemente asociado –pero no necesariamente– a una característica propia de quienes participan de un régimen democrático: capacidad para ser elegido por los votantes. Resultan verosímiles, así, las explicaciones de los diputados sobre la forma en que fueron elegidos para integrar las listas, cuando afirman que para poder llegar a ser tales tuvieron que tener el reconocimiento y los votos de los habitantes de su pueblo o ciudad.

A continuación, se considerará en qué sentido ser un dirigente representativo constituye un capital político para acceder a una banca.

### **Ser un dirigente representativo**

Parecería una tautología preguntarse si un requisito para acceder a un cargo electivo es tener aptitud para ser elegido por los ciudadanos. Sin embargo, en situaciones en las que la lealtad o la confianza con los líderes principales es una condición para obtener un lugar en las listas de diputados, esta pregunta resulta relevante.

En el marco de este artículo, se considera *dirigente representativo* a quien dispone de una base de sustentación propia en términos de redes personales que lo apoyan políticamente, en virtud de la cual tiene cierta capacidad electoral, concebida en términos de ser votado él mismo si es candidato o tener capacidad de movilizar sus redes de apoyo político en beneficio de otro líder político<sup>14</sup>. Al considerar la conformación de las listas de diputados, emerge como un requisito fundamental lo que en el mundo político santiagueño se llama “tener votos” y también “llevar votos”.

Aún durante los gobiernos liderados por Juárez, en lo que la lealtad y la confianza constituían capitales políticos indispensables para acceder a los cargos políticos, “tener” una base electoral o mostrar capacidad para ganar elecciones era un requisito muy importante.

Es ilustrativo el caso de las mujeres del Partido Justicialista, que conformaban la Rama Femenina, liderada por Marina Aragonés de Juárez, conocida como “Nina” Juárez, esposa de Carlos Juárez. La banca de diputada era percibida como un “premio” al mérito

por el “trabajo político realizado”: “*Ellas iban haciendo mérito, o sea en su trabajo se superaban cada vez más, o sea que las iban reconociendo hasta ser diputadas*” (Juan Carlos Coria, subdirector de Comisiones del Poder Legislativo desde 1974).

*“...y ahí no te daban nada, vos tenías sola que poner de tu bolsillo (...). Y vos movilizabas, de tu bolsillo tenías que poner, el colectivo, darle el sandwichito a la gente (...) Y esta chicas eran las que seguramente, entre tantas, las que más sobresalían en los distintos grupos, por eso es que la Nina las ha premiado. No porque, no quiero criticar a mis compañeras, ese tiempo, no porque eran ignorantes, sino que no tenían la capacidad de tener un buen desempeño en la Cámara de Diputados, hacer un proyecto y defenderlo”*(Nora Beatriz Mercado, actual diputada por el Frente Cívico y exintegrante de la Rama Femenina del Partido Justicialista)

La última cita muestra asimismo cómo la militancia política a veces era más importante que la calificación técnica para ocupar una banca de diputada.

En algunos casos, ser un dirigente representativo es un capital político más importante que integrar el círculo de confianza de los líderes provinciales. Incluso líderes opositores al juarismo eran incorporados en las listas de candidatos del Partido Justicialista en virtud de su capacidad de “conseguir votos para Juárez” en su barrio o localidad.

Entre los diputados de 1999 había alguno que no eran juaristas, o que, incluso, habían participado en el pasado en líneas del Partido Justicialista opositoras a Juárez. El entonces diputado Rodolfo Capellini había sido diputado anteriormente por una lista de oposición opositora a Carlos Juárez y, sin embargo, este lo incluyó en la lista de diputados porque se trataba de un líder territorial importante: había sido intendente de la ciudad de Ojo de Agua y continuaba siendo el principal referente del departamento con el mismo nombre.

*“Porque él manejaba Ojo de Agua, él era ganador en Ojo de Agua y eso él reconocía de los políticos. Capellini nunca ha sido juarista, pero Juárez era político, Capellini venía de Iturre, pero a Juárez le convenía porque le hacía ganar votos y Capellini sabía que sin Juárez mientras esté Juárez si no le hacía caso iba a estar muerto, Juárez le iba a ganar siempre. (...)Que si no se iba a quedar*

*sentado esperando que Juárez se vaya porque sin Juárez no eran nada” (Carlos Salido, diputado justicialista entre 1999 y 2004)*

Estas mismas prácticas se observan en el gobierno del Frente Cívico. Un caso ilustrativo es el de Eduardo Makhoul, dirigente peronista que se integró al oficialismo en 2008, luego de haberse presentado en una lista opositora en las elecciones municipales de 2006, sin éxito. A pesar de haber sido abiertamente opositor, el oficialismo lo aceptó en sus filas, en virtud de los votos que este dirigente había obtenido en la elección anterior. Lejos de pertenecer a una elite política preexistente, este dirigente obtuvo su banca en virtud de haber mostrado ser *representativo*. Sin embargo, requirió el apoyo del gobernador y de los principales ministros para poder integrar la lista de diputados oficialista. Sin cargo entre 2006 y 2008 y sin recursos más que los propios, decidió alinearse con el oficialismo, para lo que necesitó un intenso trabajo de acercamiento al gobernador y a diferentes ministros. Recién con el apoyo del principal líder provincial es que pudo acceder a un cargo electivo y continuar su carrera política interrumpida en 2006.

### **La cercanía, la confianza o la lealtad al líder**

Al indagar sobre la forma concreta como se armaron las listas de diputados, emerge del relato el momento en que un dirigente, que poseía los atributos de ser representativo en determinado territorio, en cierto momento contacta o es contactado por el gobernador, un ministro o un líder relevante de un partido opositor, quien lo designa o lo propone como candidato.

En ese sentido, podría decirse que la confianza, la cercanía o el establecimiento de vínculos con aquellos que ya forman parte del poder político, constituye uno de los recursos junto con los de ser un *dirigente representativo*. Son excepcionales los casos de diputados que tienen como único sustento político el respaldo de un líder. Ello no niega que, sin embargo, la cercanía o la confianza con un dirigente político importante constituya, con frecuencia, un recurso decisivo. Decisivo en el sentido de que, entre diferentes dirigentes representativos, quizás con la misma *capacidad electoral*, puede tener más probabilidades de formar parte de la lista aquel que, además, conoce a otro líder que pueda apoyarlo.

En 1999, además de la importancia de contar con el aval de Carlos Juárez, también lo era el de “Nina” Juárez. Si bien las diputadas de la Rama Femenina obtenían su banca en función de su militancia o “trabajo político”, necesitaban disponer de modo indispensable de la aprobación de “Nina” Juárez para ingresar en la lista.

En este punto, resulta relevante diferenciar la forma en que operaba este requisito en los diferentes períodos considerados. Durante el régimen juarista, existía cierta “obliga-

ción” de facto de mostrar apoyo al gobierno, de forma que los que no lo hacían pasaban a ocupar el lugar de la oposición. Para “sobrevivir” políticamente o para conservar cargos públicos –aun en poderes como el Judicial– era necesario proclamarse públicamente en apoyo de Juárez, y esto abarcaba a sectores partidarios, sindicales, empresarios y miembros del Poder Judicial-. (Carreras, 2004)

Muchos de los diputados electos en 2005 y 2008 por el oficialismo disponían, entre sus capitales políticos, el conocer a algún líder importante del Frente Cívico. En 2005 algunos de los candidatos conocían al gobernador en épocas anteriores a su militancia política; otros, por ejemplo, eran allegados al vicegobernador Emilio Rached. En 2008, cuando la alianza entre radicales y peronistas estuvo consolidada, aquellos dirigentes peronistas cercanos al Ministro de Gobierno, José Emilio Neder, tuvieron más chances que otros de ingresar en la lista oficialista. Asimismo, ingresaron en la Cámara dirigentes radicales cercanos al entonces intendente radical Julio Alegre, uno de los líderes políticos oficialistas relevantes de ese momento.

Un caso ilustrativo es el de Blanca Porcel quien, en parte, debe su ingreso en la lista de diputados del Frente Cívico en 2005 a su cercanía con Rached, quien fue vicegobernador de la provincia. Otros casos son los de las diputadas electas en 2008, Mirta Collado de Lescano, secretaria privada del gobernador, y Nora Beatriz Mercado, “de confianza” del Ministro de Gobierno y a quien también Zamora contactó personalmente. Si la cercanía o la confianza fueron y son capitales políticos importantes para acceder a una banca, ello no debe confundirse con la lógica del prestigio por la pertenencia a una elite preexistente. A veces tiene que ver con el azar, o incluso puede ser considerado una capacidad política, la de vincularse con aquellos que ya ocupan posiciones de poder.

### **El prestigio personal**

Entre los diputados considerados, resultan excepcionales los que consiguieron un lugar en la lista exclusivamente en virtud de su prestigio personal, es decir, aquel obtenido por su desempeño profesional o en ámbitos como la cultura, el académico, el económico. En general, la *representatividad* es un atributo más importante que la calificación técnica para ocupar una banca de diputado.

Un caso excepcional sería el del actual fiscal federal Pedro Simón, quien ocupó una banca como diputado en 2005, sin ser dirigente político ni haber ocupado cargo alguno, habiendo sido elegido “a puro prestigio”, en palabras de las fuentes consultadas.

Entre los otros diputados, se encuentran personas que se han destacado por su actividad profesional, por ejemplo. Sin embargo, el motivo por el que fueron incorporados en las listas de diputados fue más bien su capacidad de haber transformado ese prestigio en *capacidad electoral*.

Con relación al desempeño de una profesión y la actividad política, es posible recurrir al ejemplo clásico de los abogados y su importancia en la política occidental (Weber, 1966). Los abogados constituían una capa social privilegiada en el acceso a las posiciones políticas gracias a su disponibilidad de tiempo para dedicarse a actividades políticas, pero no solamente por esto. Entre algunas de sus capacidades que pueden ser capitalizadas en el mundo político, se encuentran las ventajas en el uso de la palabra en un contexto en el que la política se hace en público, mediante la expresión oral o escrita.

En esta línea, Ferrari (2008) identifica cuáles son las características de los miembros de los elencos políticos y cómo son convertidas por los individuos y los partidos en recursos políticos, en su estudio sobre el personal político en el período de la ampliación democrática de comienzos del siglo XX (posterior a la aplicación de la ley Saénz Peña en 1916).

En cuanto al personal político provincial objeto del presente estudio, los diputados santiagueños, es posible plantear que ciertas ocupaciones o profesiones colocan a los individuos en un lugar privilegiado para constituirse en *dirigentes representativos*: ser docente, abogado o médico. Ello se debe, principalmente, a que por su profesión tienen la posibilidad de conocer a gran parte de los habitantes de su ciudad, pueblo o departamento.

Solo pueden capitalizar su profesión si pueden valorizarla en el ámbito político, es decir si logran constituirse en *dirigentes representativos*, si son capaces de concitar el apoyo de la ciudadanía en el lugar donde desarrollan su actividad. No existe algo tal como un grupo socioprofesional que tenga asegurado su acceso al poder político, o que pueda trasladar su posición dominante en el ámbito profesional a la política. Por ejemplo, la abogada Mabel Llinás, electa en 2008, tiene como principal capital político representar al sector de los campesinos, con los que se ha vinculado a través de su profesión de abogada. El docente Humberto Juárez, electo en 2005 –y ahora presidente de la Cámara–, fue incluido en la lista de diputados en virtud de su capacidad para ganar elecciones en su ciudad de origen.

Es difícil identificar un grupo social determinado, concreto, que cumpla con ciertos requisitos plausibles de ser descritos en términos positivos, que tenga asegurado el acceso al poder político. Ni siquiera los familiares de aquellos que ya ocupan un lugar de poder, punto que se desarrollará a continuación.

### **El prestigio familiar**

La portación de apellidos importantes en la política constituye un recurso poco frecuente para acceder a una banca de diputados. Solo es posible identificar el caso de César Iturre, hijo del exgobernador y diputado en 2005 y 2009 y el de Ramiro López Bustos, hijo de un dirigente peronista histórico, electo diputado en 2005. Por último, el

diputado José Zavalía electo en 2008 es un caso particular ya que se trata de un dirigente histórico del radicalismo<sup>15</sup> que conserva cierto predicamento a la manera de los antiguos caudillos –en el sentido de que su autoridad trasciende la posición formal que ocupa<sup>16</sup>.

Difícilmente puede hablarse de la existencia de algo ajeno al mundo político, como la pertenencia a una familia o linaje político, que luego se refleje en él. Incluso cuando algunos diputados tienen un parentesco con un líder político importante, ello no constituye el único factor que los llevó a su cargo, sino que muestran una historia propia de militancia política. Por ejemplo, José Fares Ruiz, diputado desde 1999 por el Movimiento Viable<sup>17</sup>, es primo del principal referente de esta fuerza política, el intendente de la ciudad de La Banda, Héctor Ruiz. Sin embargo, su lugar en la lista fue obtenido por su desempeño electoral en la ciudad de Las Termas, donde había sido concejal e incluso intendente interino. Más aún, su extracción política es diferente a la de su primo, quien era radical. Antes de integrar el Movimiento Viable, Fares Ruiz fue un militante peronista.

Otro ejemplo es Estela Neder, diputada electa en 2008 por el Frente Cívico y hermana del Ministro de Gobierno, principal referente de Bases Peronistas. Su vínculo familiar no constituyó su único capital político para ser electa, sino que ostenta una historia de militancia política en el peronismo de tres décadas y ha sido concejal en su ciudad de origen, Loreto.

Lejos de acumular posiciones dominantes en diferentes ámbitos, aquellos que finalmente consiguen ocupar una banca de diputados parecen lograrlo gracias a sus méritos en el ámbito político y no en otros. Todo ello desdibujaría la imagen de una elite política que se reproduce a sí misma incorporando integrantes de los círculos cercanos, presupuesto presente en la mayor parte de los análisis sobre regímenes políticos provinciales donde la alternancia es infrecuente.

Sin embargo, podría argumentarse que, en algún sentido, existen ciertos individuos que tienen asegurado el cargo en virtud de su persona concreta. Así, a lo largo de los años, se observa que siempre existe al menos un representante del sindicalismo en la Cámara de Diputados.

### **Los dirigentes gremiales**

Ser representante del mundo del trabajo constituía durante el régimen juarista un capital político importante. El gremialismo –en palabras de los actores políticos– tenía un “espacio reservado”, si bien la decisión de quién representaría al gremialismo en la Legislatura pasaba por el tamiz de Juárez:

*“A Juárez le convenía tener en la cámara un gremialista, nada mas que Juárez pedía a la CGT, a todos los gremios, un nombre, tres nombres, de esos tres Juárez elegía uno, entonces ese uno dentro de la Cámara representaba a todo el gremialismo y todo el gremialismo hacia lo que Juárez decía” (Carlos Salido, diputado justicialista entre 1999 y 2004)*

Caído el régimen juarista, este lugar reservado al gremialismo se mantiene. Los propios gremialistas destacan el significativo espacio que el Frente Cívico otorga a los representantes del mundo del trabajo en el Poder Legislativo y otras instancias de gobierno.

*“Zamora le ha dado una importancia al movimiento obrero y un respeto que ningún gobernador hasta ahora le ha dado, sería no reconocerlo. (...) Y nosotros somos movimiento obrero, y somos un ejemplo porque no hay Cámara en el país que tenga tres dirigentes gremiales, que tenga un diputado nacional, nosotros tenemos concejales en el interior.” (Ángel Llamazares, gremialista de UATRE y diputado provincial electo en 1999, 2005 y 2008)*

A pesar de tener un “lugar reservado”, los líderes sindicales pueden considerarse dirigentes representativos, ya que dentro de su organización deben ser capaces de mantener su base de apoyo sin tener el cargo asegurado. Asimismo, al igual que el resto de los dirigentes políticos, deben tener la habilidad de establecer un vínculo con el gobernador. Lo mismo puede observarse con respecto a los intendentes (es decir, aquellos diputados que venían de ser intendentes), ya que ellos también parecen gozar de un “lugar reservado” en la Legislatura. Si los intendentes pueden, en ese sentido, considerarse algo similar a un grupo con poder político garantizado, es necesario recordar los medios por los que han llegado a ocupar la intendencia: haber mostrado ser un líder representativo. Sin embargo, podría decirse que existe un requisito que responde al orden de “lo social” y luego se traduce en el mundo político.

### **Ser mujer como capital político**

Santiago del Estero fue la primera provincia en establecer un cupo femenino del 50% en la Legislatura, impulsada en 2000 por “Nina” Juárez<sup>18</sup>.

Es por ello que en la Cámara, en 1999, todavía no se vieron los efectos de dicha reforma, pero en los años 2005 y 2008, donde la mitad de la Cámara está conformada por mujeres<sup>19</sup>. Así, resulta más significativa la proporción de más del 35% de mujeres en la Cámara de 1999, sin haberse aplicado todavía la ley mencionada. Ello se debió funda-

mentalmente a la alta proporción de mujeres en el bloque justicialista, 10 sobre 34, casi un 30%. Las mujeres de la Rama Femenina del Partido Justicialista representaban el 77% del total de mujeres (diez de trece mujeres).

La ley de cupo femenino es producto de una realidad preexistente a la norma, y es la participación de las mujeres en el peronismo. En el caso de las mujeres de la Rama Femenina que integran la Cámara en 1999, era condición fundamental haber mostrado mérito en términos de militancia política, tal como se señaló más arriba.

Con respecto a las mujeres de las Cámaras de 2005 y 2008, se observa que en algunos casos ser mujer fue determinante para integrar las listas, si bien nunca se consideró como único capital político.

Es el caso de Elena del Carmen Rizzo Patrón, dirigente radical de Monte Quemado, electa como diputada por el Frente Cívico en 2005. Al designarla como candidata, el objetivo fue contrarrestar el poder de los intendentes peronistas Carlos Hazam y Manuel Castillo de esa localidad, ocupando un lugar importante el criterio territorial mencionado más arriba. Sin embargo, su designación en la lista de diputados también respondió a las necesidades de cumplir con el requisito del 50% femenino.

Otros casos son aquellos en los que el principal objetivo es incorporar a un dirigente de un territorio determinado, pero debido a la restricción que supone el cupo femenino, no es posible, por lo cual ingresa a la lista de diputados la esposa o una dirigente cercana. Es el caso de Susana Julián, electa en 2005 por el Frente Cívico, esposa del entonces intendente de la ciudad de Suncho Corral; su designación respondió a la necesidad de incorporar mujeres en la lista de diputados. Igualmente, antes de ser diputada Susana Julián había sido dos veces electa concejal en su ciudad, y había ocupado cargos partidarios, por lo que cumplía asimismo con el requisito de la *representatividad*.

Existen asimismo algunos casos de diputadas electas principalmente por ser *dirigentes representativas*. Es el caso de Ada Iturrez de Capellini, importante dirigente de Ojo de Agua, electa diputada en 2005 y luego senadora nacional en 2007. También el de Graciela Navarro, electa por el Frente Cívico en 2008, y quien había sido concejal de la capital provincial en dos oportunidades.

En todo caso, es importante destacar que la participación femenina en la Cámara explica algunos casos en que la diputación es el primer cargo electivo ocupado. En 1999 algunas mujeres del peronismo pasaron de ser dirigentes de base a diputadas en forma directa, en reconocimiento a su trabajo militante en el peronismo. Esta participación de facto luego se cristalizó en una ley que trajo importantes consecuencias en términos de la participación femenina en la política, como se vio en las Cámaras de 2005 y 2009, donde algunas de las mujeres llegaron a ocupar un lugar en la lista principalmente por su condición de mujer.

Una diputada del radicalismo reconoce la apertura a la participación política de la mujer iniciada por el peronismo provincial:

*“Acá, nos costó mucho, a nosotros las mujeres (...) dentro del radicalismo yo he sido la primera diputada, la primera diputada, tanto en el bloque, yo he sido la primera diputada, en el bloque era la única mujer (...) después en una época en que gana Juárez, la mujer de Juárez trabaja en política a la par de él, y ella es la que presenta un proyecto para que hubiera la misma cantidad más uno a favor de la mujer, como obligatorio en la Cámara de Diputados”*  
(Lidia Sander de Rodríguez, diputada radical en 1999)

## **V. Palabras finales**

Los datos relativos a la proporción de los diputados que tiene mandatos anteriores así como de los que han ocupado cargos previamente, proveen una imagen aproximada de la inestabilidad del personal político provincial. A su vez, se advierte que una parte de quienes obtienen una banca de diputado ocupa, así, su primer cargo: son los llamados “militantes de base”, que se definen justamente por no ocupar cargos electivos o no electivos de jerarquía.

En términos generales, podría hablarse de un régimen político “abierto” en cuanto “a quien realistamente puede aspirar a obtener cargos”, según la clásica definición de Robert Dahl (1992).

Sin embargo, si bien no se verifica la existencia de una elite preexistente que monopoliza los cargos, existen mecanismos selectivos que relativizan la afirmación de que “cualquiera” pueda acceder a un cargo. Por un lado, muchas veces el hecho de que un diputado no se reelija tiene que ver con que no logró concitar el aval del gobernador u otro líder político para ingresar en la lista. Por otro lado, el hecho de que un dirigente sin cargo anterior pueda acceder a una candidatura a diputado puede estar relacionado con que logró establecer un vínculo de confianza o concitó el apoyo del gobernador o de algún funcionario cercano.

Del análisis de los recursos o capitales necesarios para acceder a una banca de diputado, es posible destacar que la confianza, la cercanía o el establecimiento de vínculos con aquellos que ya forman parte del poder político, constituyen recursos junto con los de ser un dirigente representativo. Ello desdibujaría la imagen de una elite política que se reproduce a sí misma incorporando integrantes de los círculos cercanos, presupuesto presente en la mayor parte de los análisis sobre regímenes políticos provinciales donde la alternancia es limitada. En especial, ser un dirigente representativo muestra un aspecto

democrático del régimen político, en el sentido de que el acceso a las posiciones en el campo político se rege por méritos propiamente políticos y no por la pertenencia a una elite política preexistente.

Por consiguiente, a pesar de que las trayectorias de los dirigentes políticos dependen en gran medida de los vínculos que pueden establecer con los líderes provinciales; su capacidad de concitar el apoyo de la ciudadanía es asimismo importante, y de esta manera el régimen político se vuelve él mismo representativo. Tampoco existe un grupo socioprofesional que tenga asegurado el acceso al poder político, ya que el desempeño de determinadas profesiones u ocupaciones solo se transforma en poder político si logra traducirse en el lenguaje de un régimen democrático, es decir, en éxito electoral.

Por último, resulta de singular interés resaltar la productividad de realizar estudios de caso provinciales que permite reconstruir la complejidad de las formas de reclutamiento particulares en cada provincia. En el caso aquí considerado se ha podido advertir la relevancia de las estrategias de construcción política territorial de las fuerzas políticas y el papel de las mujeres y del sindicalismo, en la selección de quienes integran los elencos políticos.

Algunas de estas estrategias se han plasmado en la normativa electoral vigente en la provincia, tales como la relativa a la participación femenina en la Legislatura y la participación de representantes del interior de la provincia. Las normas son producto de las particularidades de las fuerzas políticas y la historia política local y sólo estudios de casos permiten dar cuenta de ellas.

Sin embargo, queda pendiente una mayor indagación sobre los mecanismos de acceso al Poder Legislativo, basado en la tipología descrita. Resulta de particular interés establecer la medida en que la capacidad de vincularse con los que ya ocupan posiciones de poder, es determinante frente a los otros capitales políticos mencionados.

Asimismo, queda sin explicar la persistencia de algo similar al poder del gobernador en tanto “gran elector”, como ya señalara Natalio Botana en *El orden conservador*. Se trata de indagar en qué medida ese lugar privilegiado obedece a reglas propias del campo político o a factores o recursos provenientes de otros ámbitos, como por ejemplo el acceso preferencial a las principales fuentes de financiamiento provinciales, que son las públicas, los vínculos privilegiados con el Poder Judicial, los medios de comunicación y el poder económico provincial.

## Anexo

Período	Gobernador	Fuerza política
6/7/1995 – 00/09/1998	Carlos Juárez	Partido Justicialista
00/09/1998 – 10/12/1999	Darío Augusto Moreno	Partido Justicialista
10/12/1999 – 14/12/2001	Carlos Juárez	Partido Justicialista
14/12/2001 – 25/11/2002	Carlos Ricardo Díaz	Partido Justicialista
25/11/2002 – 12/12/2002	Darío Augusto Moreno	Partido Justicialista
12/12/2002 – 1/4/2004	Mercedes M. Aragonés de Juárez	Partido Justicialista
1/4/2004 – 23/3/2005	Pablo Lanusse	Intervención Federal
23/3/2005– 23/03/2008	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago
23/03/2008	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago

<sup>1</sup> Se hace referencia a los trabajos, que desde diferentes perspectivas, estudian la problemática de la democracia subnacional. Véase Gibson (2004), Gervasoni (2009); Behrend (2009), Borges (2007) y Durazo (2007).

<sup>2</sup> Véase, en Argentina, Gervasoni (2009), Leiras (2007), Calvo y Escolar (2005), Calvo y Abal Medina (2001)

<sup>3</sup> El 26,3% de la población ocupada trabaja en el sector público, mientras que en la categoría ocupacional “obreros o empleados” es el 40,3%; ambos son valores significativamente más altos que los que se observan en la Capital Federal (16,1 y 22,8%) y en la provincia de Buenos Aires de (19 y 30,2%) (Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población 2001, INDEC). Si se mide la proporción del empleo público con respecto a la población económicamente activa, esta es del 36,5%, casi un 40 % al valor que tiene ese registro en la provincia de Buenos Aires, aunque en Santiago del Estero la tasa de actividad menor. (Dargoltz et al, 2006:33; con base en datos del censo nacional de 2001) Estas cifras se corresponden con una estructura productiva en la que, en el 2001, el peso del sector productor de servicios representaba el 80% y productor de bienes (actividades agropecuarias, pesca, minería, construcción e industria manufacturera) apenas alcanzaba el 20% del PBG. La participación de la actividad manufacturera en particular es inferior al 7 %. El sector público tiene una participación significativa dentro del sector servicios; en 2002 representaba el 24% (Centro de Estudios de la CTA, 2004). Esta situación se ha modificado levemente, de manera que en 2007 el peso del sector productor de bienes es del 36% del PBG, sin modificarse sustancialmente el peso de la actividad manufacturera. (Consejo Federal de Inversiones, 2007). El crecimiento del producto bruto agropecuario, principalmente a partir de la entrada de la soja en algunas áreas de la provincia, no ha transformado una estructura productiva en la que las actividades de la administración pública y los servicios urbanos constituyen los principales demandantes laborales. (PNUD, 2005).

<sup>4</sup> Con la interrupción de la Intervención Federal entre diciembre de 1993 y julio de 1995.

<sup>5</sup> “Personal político” es una categoría que designa a “una minoría (centenas o miles de personas) que, conforme a la fórmula de legitimidad y a la traducción institucional de la misma, se encuentra envuelta en la

---

competencia por el ejercicio del poder o también una minoría que engloba a los delegados de aquellos que detentan el poder”. (Aron, 1965:12). Traducción del Seminario de las elites, dictado por Mariana Heredia, UNSAM, IDAES.

<sup>6</sup> En Argentina el sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada y las reglas internas para la selección de candidatos a cargos electivos otorgan poderes discrecionales a los líderes provinciales; en cambio en Brasil el sistema electoral de representación proporcional de lista abierta (RPLA) y las normas de selección de candidatos promueven el individualismo electoral y debilitan el poder de las organizaciones partidarias sobre las carreras de los políticos profesionales. (Lodola, 2009)

<sup>7</sup> El artículo 115 de la Constitución Provincial reformada en 1997 establecía que la Cámara de Diputados “estará compuesta por cincuenta Diputados elegidos de la siguiente manera: veintidós Diputados serán elegidos en distrito único por lista; bajo el régimen proporcional que la ley determine. Veintiocho Diputados serán elegidos directamente por el pueblo, de cada una de las circunscripciones electorales en que se dividirá el territorio de la Provincia a esos efectos”

<sup>8</sup> Por ejemplo, en la circunscripción encabezada por la Capital, la adjudicación de bancas era de 5 para la mayoría (60%) y 3 para la minoría (40%). En cambio, las otras cinco circunscripciones elegían 4 diputados cada una. En ellas se asignaban 3 diputados a la fuerza política más votada (75%) y 1 a la minoría (25%). A su vez, al diseñar la circunscripción encabezada por el departamento Capital, se la asoció a los dos departamentos Guasayán y Silipica, donde el justicialismo obtuvo siempre mayoría; de forma de compensar el peso electoral de la Capital. Por otra parte, las circunscripciones no eran equivalentes en lo que hacía a la relación entre el número de electores y las bancas en juego. Por medio de la asignación discrecional del número de diputados a cada una de las circunscripciones, se logró que los departamentos de La Banda y la Capital quedaran claramente subrepresentados. (Gómez Diez, 2004)

<sup>9</sup> Si bien en 2005 los resultados obtenidos no le dieron quorum propio al oficialismo, en los meses siguientes se realizaron cambios en los bloques legislativos de manera que el Frente Cívico contó, entre propios y aliados, treinta y siete de cincuenta diputados. En 2008 el Frente Cívico obtuvo treinta y cinco bancas entre las “propias” (veintisiete) y la de las listas colectoras que apoyaron a Zamora (cuatro cada lista); la oposición solo obtuvo cinco. De esta forma, el Frente Cívico pasó a incrementar su representación parlamentaria, ya que antes de tenía el 74% de las bancas y ahora el 87,5%. Así, el control de la Cámara por parte del oficialismo es de una proporción similar que en 1999, donde el PJ controlaba el 68% de las bancas (34 de 50 diputados eran justicialistas).

<sup>10</sup> El artículo 119 de la Constitución Provincial actual establece que los diputados “podrán ser reelegidos por un sólo período consecutivo” y que “siendo reelectos, no podrán serlo nuevamente sino con intervalo de un mandato”.

<sup>11</sup> Cargo que figuraba en el presupuesto provincial y consistía en ser el “representante” del gobernador en los departamentos provinciales.

<sup>12</sup> La elección de noviembre 2008 se realizó en forma conjunta con la elección de gobernador; en esta resultó reelecto Gerardo Zamora, del Frente Cívico. La elección de diputados de 1999 se efectuó en forma conjunta con las elecciones a gobernador en las que Carlos Juárez fue electo gobernador. Estos comicios implicaron el recambio legislativo de los diputados elegidos en 1995 y 1997, en procesos electorales que se dieron en el marco del gobierno de Carlos Juárez durante el período junio 1995- septiembre 1998.

<sup>13</sup> Junto con Tucumán, Neuquén y Ciudad de Buenos Aires.

<sup>14</sup> Una de las formas de constatarlo era evaluar la cantidad de votos que el líder político beneficiado obtiene en el territorio donde el dirigente con “capacidad de llevar votos” desarrollaba sus actividades electorales.

<sup>15</sup> José Zavalía era el principal referente del radicalismo durante el régimen juarista. Fue dos veces intendente

---

de la Ciudad de Santiago del Estero (1987-1991; 1999-2001), dos veces diputado nacional (1994-1997; 1997-1999), y senador nacional electo (2001-2007). Actualmente es diputado provincial y lidera una fuerza política opositora, Frente de Unidad Popular (FUP), que cuenta con solo dos diputados entre los dirigentes políticos con cargos electivos que la integran.

<sup>16</sup> Definiendo al caudillo como “algo más que un jefe”, cuya “autoridad indiscutible se basa, por sobre cualquier cargo formal, militar o civil, en cierto ascendiente o influencia sobre una comunidad”. “El caudillo se hace seguir y obedecer por su prestigio o su carisma” (Di Tella, Chumbita, Gamba y Gajardo, 2001).

<sup>17</sup> En 1994 surgieron del interior de la Unión Cívica Radical (UCR) el Movimiento Viable y el Movimiento Cívico y Social.

<sup>18</sup> La sanción, en septiembre de 2000, de la ley 6509 que establece el cupo femenino en un 50% es atribuible a la iniciativa de Mariana Aragonés de Juárez. Ese cupo es único en el país, porque la ley electoral nacional 24.012 establece el 30% en las elecciones nacionales. De acuerdo a la ley provincial la lista de candidatos a cargos electivos debe integrarse con mujeres en una proporción del cincuenta por ciento; la ubicación de las mujeres en la lista debe realizarse de modo que, cualquiera fuere el resultado electoral, accedan a los cargos manteniendo la proporción asignada. Sólo serán oficializadas las listas que cumplan con ese requisito. (Castiglione, 2010)

<sup>19</sup> De acuerdo al artículo 46 de la Constitución reformada en 2005, “Queda asegurada la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos en órganos colegiados; para lo cual las listas de candidatos deberán presentarse intercalando una persona de cada género sucesivamente en las listas de titulares y suplentes”. Ello supuso de hecho una limitación al cupo femenino establecido en 2000 donde el 50% era la proporción mínima de mujeres, sin impedimento de que esa ella pudiera ser mayor.

#### **Fuentes**

Entrevistas a funcionarios y dirigentes políticos en Santiago del Estero, noviembre de 2006, octubre de 2007, agosto de 2008, mayo y agosto de 2010.

Datos de la Justicia Electoral sobre diputados, intendentes y concejales electos en el período 1987-2006.

Datos sobre diputados provinciales 1983, senadores nacionales, diputados nacionales y ministros integrantes de los gabinetes provinciales 1983-2010. Obtenidos en Castiglione, Virgilio (2010) *Historia de Santiago del Estero. (Bicentenario 1810/2010)*, Santiago del Estero: Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero.

## Referencias Bibliográficas

- Aron, Raymond** (1965) “Catégories dirigeantes ou classe dirigeante?”. *Revue française de science politique* vol. 15, n° 1 : 7-27.
- Behrend, Jacqueline** (2009): “La política de las familias: el juego cerrado en las provincias argentinas”, Presentado en el seminario “Nuevos estudios sobre el federalismo argentino”, Universidad Torcuato Di Tella, 4 de noviembre de 2009.
- Boltansky, Luc** (1973) “L’espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe” *Revue de sociologie française*, Vol. 14, n° 1: 3-26.
- Borges, André** (2007) “Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil” *Brazilian Political Science Review* vol. 1, n.2: 108-136.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo** (2005) *La nueva política de partidos en la argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan** (editores) (2001) *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EU-DEBA.
- Carreras, Sergio** (2004) *El reino de los Juárez*. Buenos Aires: Aguilar.
- Castiglione, Virgilio** (2010) *Historia de Santiago del Estero*. (Bicentenario 1810/2010), Santiago del Estero: Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero.
- Dahl, Robert** (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dargoltz, Raúl; Gerez, Oscar y Cao, Horacio** (2006) *El nuevo santiagueñazo*, Buenos Aires: Biblos
- Di Tella, Torcuato; Chumbita, Hugo; Gamba, Susana y Gajardo, Paz** (2001) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires: Emecé Editores.
- Durazo-Herrmann, Julián** (2007) “Frontières territoriales et frontières politiques: états subnationaux et transition démocratique au Mexique” *Revue internationale de politique comparée* 14 : 449-466.
- Ferrari, Marcela** (2008) *Los políticos en la República radical*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gervasoni, Carlos** (2009) “¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva” *Boletín de Política Comparada* 1: 25-40.
- Gibson, Edward L.** (2004) “Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes”, 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Gómez Diez, Ricardo** (2004) La oportunidad de una Constitución para el bienestar y el crecimiento, 3 de Agosto, <http://www.gomezdiez.com.ar/files/seminarios/SantiagoEst.pdf> acceso el 30 de junio de 2011.
- Leiras, Marcelo** (2007) *Todos los caballos del rey*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lodola, Germán** (2009) “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 194: 247-286.
- O’Donnell, Guillermo** (2004) “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *El*

*debate conceptual sobre la democracia*. Informe PNUD 2004. Buenos Aires: Taurus, Aguilar, Altea, Alguafara, 2004: 11-82.

**Wright Mills, Carl** [2005 (1957)] *La elite de poder*. México: FCE.

**Mosca, Gaetano** [2006 (1896)] *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Scherlis Perel, Gerardo** (2009) *Patronage and Party Organization in Argentina: The emergence of the Patronage-based Network Party* Tesis para obtener el grado de Doctor en la Universiteit Leiden, Holanda.

**Silveti, Marisa** (2006) “Alianza entre dirigentes y apatía ciudadana en Santiago del Estero”. En Cheresky, Isidoro (compilador) *La Política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006: 305-330.

**Vommaro, Gabriel** (2003) “Partidos partidos: elecciones y política en Santiago del Estero 1999-2001”. En Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean Michel (compiladores) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens, 2003: 227-262.

**Vommaro, Gabriel** (2004) “La política santiagueña en las postimetrías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002-septiembre 2003”. En Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (editores) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos, 2004: 225-252.

**Weber, Max** [2007 (1966)] “La política como profesión”. En Weber, Max *La ciencia y la política como vocación*. Buenos Aires: Altamira.



# La alianza del gobierno de Evo Morales y las Fuerzas Armadas

en el proceso de transformación del Estado boliviano

*The alliance of the Evo Morales government and the Armed Forces*

*in the process of the Bolivian State transformation*

## **Iván Stola**

Universidad de Paris-Sud 11.  
ivanstola@gmail.com

## **Alejandro Frenkel**

Universidad del Salvador. Asesor de la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa. frenkela@yahoo.com.ar

## **Fecha de recepción:**

16 de marzo de 2011

## **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

## **Resumen**

El presente trabajo pretende analizar la relación de los gobiernos de Evo Morales con las Fuerzas Armadas Bolivianas en el periodo 2005-2010 y dar respuesta a tres preguntas centrales: ¿Existe una alianza informal entre estos dos actores de la política boliviana? En caso de existir ¿Cuáles son los factores institucionales, históricos, políticos y económicos en que se fundamenta? Y, por último ¿Cuáles son los costos que implica esta alianza? A tales fines se realizará un sucinto análisis de los actores en cuestión y posteriormente se estudiará la relación entre ellos tomando en cuenta los siguientes elementos: la política económica del Movimiento al Socialismo (MAS); la Asamblea Constituyente, los conflictos regionales y los intentos de autonomía; las políticas sociales impulsadas por el gobierno; las concesiones que implica esta relación; y los intentos de redefinición institucional de las Fuerzas Armadas.

**Palabras clave:** Bolivia - gobierno - Fuerzas Armadas

## **Summary**

*The present paper tries to analyze the relation between*

*the governments of Evo Morales and the Bolivian Armed Forces in the period 2005-2010, and to give response to three central questions: does an informal alliance exist between these two actors of the Bolivian politics? In case of existing, which are the institutional, historical, political and economic factors on which it is based? And, finally, which are the costs that this alliance implies? To such ends a succinct analysis of the actors in question will be realized and later the relation will be studied bearing in mind the following elements: the economic politics of the Movement to the Socialism (MAS); the Constituent Assembly, the regional conflicts and the attempts of autonomy; the social policies developed by the government; the concessions that this relation implies; and, the attempts of institutional redefinition of the Armed Forces.*

**Key words:** Bolivia - government - Armed Forces.

## 1. Introducción

En el presente trabajo se analizará la relación del gobierno de Evo Morales con las Fuerzas Armadas de ese país en el período 2005-2010. Se ha decidido tomar como caso de estudio a Bolivia por ser un ejemplo paradigmático de los procesos de transformación del estado que se están llevando a cabo en América Latina. La exposición se centrará en el rol de las Fuerzas Armadas durante los dos gobiernos de Evo Morales (2005-2009, 2009-presente), y se tomarán en consideración los siguientes factores: (a) La política económica del Movimiento al Socialismo (MAS), focalizando la nacionalización de los hidrocarburos como eje central de la misma; (b) la Asamblea Constituyente, los conflictos regionales y los intentos de autonomía; (c) las políticas sociales; (d) las concesiones que implica la relación gobierno-Fuerzas Armadas; (e) los intentos de redefinición institucional de las Fuerzas Armadas impulsados desde el gobierno.

A partir del análisis de estos ejes se intentará demostrar la conformación de una alianza entre estos dos actores, cuyo acercamiento no estriba en ídoles ideológicas ni históricas, sino que se establece por la incapacidad de los mecanismos estatales para llevar a cabo el proceso de transformación económica, política, social del país sin que el aparato militar garantice la presencia estatal en todo el territorio nacional, ya sea por acciones de disuasión-coerción, como a través de la implementación de políticas sociales que consoliden un nuevo protagonismo del estado. En otras palabras, debido a un escenario de debilidad institucional de carácter estructural para implementar las reformas, el gobierno debe recurrir a una institución con medios y presencia en todo el territorio.

Asimismo, cuando analicemos la posición de las Fuerzas Armadas, se intentará poner de relieve que su apoyo al gobierno de Evo Morales no radica en la existencia de mecanismos institucionales que garantizan el control civil del aparato militar sino en una postura históricamente “*antiseparatista*” de esta institución, en un respaldo de muchos miembros de las fuerzas a la política de nacionalización del gobierno y en la recuperación de su rol protagónico en el escenario político y en la sociedad civil.

No obstante lo expuesto anteriormente, veremos de qué manera el apoyo del aparato militar implica determinados costos para el gobierno, que se traducen en concesiones materiales e institucionales, estableciéndose una relación informal mediada por privilegios y prebendas y, posteriormente, por intentos de redefinición institucional de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas.

## **2. El fin de la *democracia pactada* y el ascenso de Evo Morales**

La *democracia pactada* abarcó el período 1985-2003 y se caracterizó por una dinámica de alternancia en el poder entre los tres principales partidos, MNR, ADN Y MIR,<sup>1</sup> que asimismo garantizaba la continuidad de un modelo económico orientado a las reformas de mercado. Esto era posible gracias a que, durante ese período, ningún Presidente ganaba con una mayoría absoluta, condición necesaria para acceder a la presidencia directamente, por lo que la elección recaía en el Congreso donde los principales partidos negociaban la primera magistratura y la distribución de los ministerios.

Esta situación se dio sin mayores inconvenientes durante casi quince años. Sin embargo, a lo largo de los sucesivos gobiernos, el clima social y político se fue deteriorando hasta que en enero de 2000 “se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con una demanda de democracia directa bajo la consigna de Asamblea Constituyente” (Mayorga 2007: 7). Nuevos actores sociales que se venían gestando durante la era neoliberal se activaron políticamente enarbolando una serie de nuevas demandas basadas en la desmonopolización, por parte de los partidos políticos, de la representación política, la inclusión del referéndum como instrumento de participación ciudadana y la nacionalización de los recursos naturales. Poco a poco se fue configurando lo que pasaría a ser un “nuevo denominador político en la región caracterizado por una relativamente alta oposición al consenso reformista de los 90” (Raus, 2006: 2).

En este contexto, surgió la “agenda de octubre de 2003”, una demanda de los movimientos sociales al gobierno de Carlos Mesa centrada en dos temas claves: la nacionalización de los hidrocarburos y el llamado a una Asamblea Constituyente. “Esta agenda marcó un punto de inflexión en este proceso de reconfiguración de la sociedad y del escenario político boliviano y, asimismo, representó la base del programa político que llevaría a Evo Morales a la presidencia en 2005.” (Frenkel, 2010).

Estos cambios en el orden social iniciados en el ciclo de protestas del año 2000 configuraron un sistema político atravesado por una serie de cambios en sus reglas de juego electorales (elección de prefectos, participación ciudadana), en sus actores (movimientos sociales y cívicos ligados a partidos políticos), en sus escenarios de disputa política (parlamento, espacio público), en sus objetos de disputa (distribución de recursos, clivajes regionales) y en el tipo de democracia (combinación de democracia representativa con democracia participativa). Al mismo tiempo, dada la alta movilización de actores de la sociedad civil, comenzó a predominar un tipo de acción política extraparlamentaria o “política de calles” y, como contraposición, la política institucional empezó a perder relevancia como arena de resolución de conflictos.

Si bien son los actores de la izquierda a los que podemos identificar inicialmente con estos tipos de acción política, a partir del desarrollo de la agenda de enero de 2005 estas conductas se vuelven análogas tanto para los actores de la izquierda como para los de la derecha (Frenkel, 2010). Un nuevo orden social se conformó en Bolivia en todos sus aspectos sociales y la polarización se hizo mucho más notoria. En este contexto, la existencia de clivajes económicos -estado-mercado-, regionales -oriente-occidente- e histórico-étnicos -“collas”-“cambas”- se tornaron en factores condicionantes de los programas y las acciones políticas llevadas a cabo por los actores políticos de todo el espectro ideológico. De esta forma, todas las cuestiones históricas que giraban alrededor de estas dicotomías, como el control de los recursos naturales o la reivindicación de los derechos de los pueblos originarios, se ubicaron al tope de la agenda política de ese país.

### **3. Las Fuerzas Armadas Bolivianas**

Como primer punto para el desarrollo de este análisis, no podemos dejar de lado el papel protagónico que han jugado las Fuerzas Armadas en la historia reciente de Bolivia. Desde el golpe militar del general Barrientos en 1964, hasta la transición democrática de 1982, Bolivia se caracterizó por sucesivos golpes de estado perpetrados desde el seno del aparato castrense, cada uno con sus diversas características, pero con un tenor conservador que llevó a la progresiva descapitalización del país y al establecimiento de una alianza de plegamiento a los EEUU (exceptuando al gobierno de Juan José Torres entre 1970 y 1971).

Asimismo, el asesinato de Ernesto “Che” Guevara en 1967, la influencia de Klaus Barbie<sup>2</sup> durante esos años, la alianza con la CIA, el Plan Cóndor, el financiamiento del narcotráfico al golpe de estado encabezado por Luis García Meza en 1980, son hechos que fueron configurando a las Fuerzas Armadas Bolivianas (FAB) por fuera de su designio institucional y que las fueron asociando, paulatinamente, a las prácticas ilegales y antidemocráticas.

Con lo enunciado anteriormente no se pretende instaurar un juicio de valor sobre las FAB sino realizar la ineludible contextualización histórica a efectos de poder entender su debilitamiento institucional en lo que a las normas se refiere. Las Fuerzas Armadas Bolivianas, como la mayoría de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, han tomado para sí, en un determinado momento de su historia, la potestad de intervenir –a través de un discurso fuertemente “mesiánico”– en la política interna de su propio país.

A partir de 1985, con el advenimiento de la democracia, se configura otra historia, que, como en cualquier proceso social, arrastra consigo el bagaje del pasado. Durante la democracia pactada, las Fuerzas Armadas contaban con un aparato imprescindible para cualquier agenda gubernamental, en cierto modo, impopular: su aparato represivo. En este sentido, tuvieron gran participación en las políticas contra el narcotráfico implementadas por los Estados Unidos, principalmente en las labores de erradicación de las plantaciones de coca, provocando innumerables conflictos y la muerte de campesinos y militares en diversos enfrentamientos.

Asimismo, como ya hemos mencionado, la crisis del modelo neoliberal y la crisis de representatividad de los partidos políticos trajo consigo la aparición de la denominada “política de calles”, una nueva forma de protesta social, caracterizada por desarrollarse por fuera del marco institucional y por actores marginados de las políticas económicas. En este sentido, “desde fines de los años noventa, las Fuerzas Armadas actuaron como sustento de los gobiernos de Banzer, Quiroga y Sánchez de Lozada, ante la pérdida de legitimidad y eficacia de la *democracia pactada* y frente a la emergencia de una oposición que empezó a acudir a la acción directa” como modo de hacer política (Mayorga, 2007: 12).

En lo referente al ideario colectivo de sus integrantes, las Fuerzas Armadas Bolivianas (FAB) han tenido, históricamente, una visión muy definida en torno a dos principios: la idea de unidad nacional en lo político y, en gran medida, una inclinación nacionalista en el plano económico (Mayorga, 2007). Es por ello que, ante un escenario de amenazas autonómicas de parte de los departamentos de la denominada “media luna” (Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando y Tarija), las FAB adquieren relevancia en tanto *garantes de la unidad nacional*.

Esto trae a colación una cuestión que simplemente mencionaremos pues abarca a toda la región: el rol institucional que las Fuerzas Armadas deberían cumplir en un estado democrático en el siglo XXI. Específicamente, nos referimos a que si luego de los sucesivos golpes de estado, de los cuales los militares fueron artífices alegadamente en nombre de la paz y la seguridad, no sería prudente circunscribir su acción a cuestiones estrictamente de defensa y limitar su injerencia en asuntos internos, tal como sucede en países como Argentina, Chile y Uruguay.

Sobre este punto, el marco normativo institucional de las FAB no ha experimentado grandes cambios en las últimas décadas. Si bien el gobierno boliviano envió a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en febrero de 2010, un paquete de quince proyectos de reforma del sistema de defensa que serán analizados más adelante, desde el retorno de la democracia en 1985 hasta el día de la fecha solo se aprobó una ley sobre el tema de referencia: la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, en 1992. Esta falta de canales institucionales que establezcan normas impersonales de control civil sobre el aparato militar es una de las carencias institucionales más tangibles en la realidad boliviana.

De este modo, a lo largo del período de *democracia pactada* y durante el gobierno del MAS se dio lo que Alda Mejías (2007) describe como una “relación informal que media en las relaciones entre civiles y militares” (p.2). En esta relación, continúa afirmando la autora, “los privilegios y prebendas han sido la moneda de cambio normalmente empleada para asegurar la subordinación de las FFAA al poder político” (p.2). Este tipo de relación, las diversas funciones que las Fuerzas Armadas están cumpliendo en democracia y la carga histórica de esta institución configuran un complejo panorama que, sumado a la situación política boliviana, hacen de esta alianza un verdadero riesgo que, al mismo tiempo, implica también una necesidad.

#### **4. El primer gobierno de Evo Morales y el rol de las Fuerzas Armadas**

Para este apartado es necesario poner de relieve un concepto que hemos venido utilizando y que clarifica la dinámica de la relación Gobierno-Fuerzas Armadas. Específicamente, estamos hablando de una alianza entre un gobierno y un aparato institucional. En este sentido, un vínculo que debería ser orgánico y funcional a la conducción política, la debilidad institucional lo transforma y determina que no se defina en términos formales sino reales –si bien esto se cumple en toda relación política, la correlación entre estos dos términos varía según el país y el momento histórico-. Por esto mismo, las FAB se han desempeñado históricamente como un actor con poder de veto (Tsebelis, 2002) capaz de derrocar a un gobierno o de garantizar un golpe cívico militar.

Asimismo, la relación del gobierno del MAS con las Fuerzas Armadas Bolivianas no puede entenderse sin comprender cuáles fueron los principales tópicos en discusión desde el agotamiento del modelo neoliberal y el fin de la *democracia pactada*. Estos sucesos no solo establecieron la discusión sobre el modelo económico a seguir, sino que también significaron el cuestionamiento al rol del estado, el reconocimiento de actores sociales marginados, la representatividad de los partidos políticos, la cuestión del uso de los recursos naturales y la reactivación de la voluntad autonómica de los departamentos orientales.

La política boliviana se modificó en cuanto a actores, reglas electorales y procedimientos para la toma de decisiones. Como afirma Mayorga (2006) este sistema de partidos

presenta nuevos rasgos debido a la presencia de fuerzas no partidarias en el parlamento (también presente en las prefecturas, los municipios y la Asamblea Constituyente).

En este contexto, el Movimiento al Socialismo (MAS) se ubicó a la vanguardia de las demandas. Encabezado por el dirigente cocalero Evo Morales, el MAS lideró las principales protestas sociales y, desde la asunción de Morales como diputado en 1997, el partido se incorporó, institucionalmente, como representante del movimiento indigenista en Bolivia.

La victoria de Evo Morales por mayoría absoluta de votos en 2005, no sólo significó un cuestionamiento al modelo económico neoliberal sino que implicó un quiebre político, histórico y social en la historia de Bolivia y marcó el inicio de un proceso de reestructuración de un Estado orientado a consolidar un nuevo orden social. Sin embargo, para que esta reestructuración pudiera llevarse a cabo, era necesario tener aliados capaces de garantizar el impulso de las reformas. En este sentido, Evo Morales vio en las Fuerzas Armadas una herramienta de acción política, un pilar necesario en el proceso de cambio político y social del que no podía prescindir.

Aprovechando la “crisis de los misiles boliviana” (la entrega de veintiocho misiles a Estados Unidos para su desactivación, durante el interinato presidencial de Eduardo Rodríguez en 2005), una de las primeras medidas de Evo Morales fue el paso a retiro de veintiocho generales, lo que provocó quejas y malestar en los altos oficiales despedidos; sin embargo este hecho le permitió contar con una camada de mandos militares más propensos a apoyar su gestión.

Dado este primer paso, Evo Morales emprendió una política de involucramiento de las Fuerzas Armadas en tres de los pilares –económico, político y social– del proceso de cambio con el objetivo de garantizar el sustento y la viabilidad de cada una de las reformas.

#### **4.1. La política económica del MAS. La nacionalización de los hidrocarburos**

Mediante decreto presidencial, el 1 de mayo de 2006 el gobierno del presidente Evo Morales recuperó la propiedad, posesión y control absoluto de los hidrocarburos. Este decreto transfirió la producción de hidrocarburos a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), asumiendo el estado la comercialización, las condiciones, volúmenes y precios de su industrialización. Entre sus principales puntos estableció que podrán seguir en el país las compañías que acaten inmediatamente las disposiciones establecidas, y que los campos cuya producción sea superior a cien millones de pies cúbicos diarios deben transferir el 82% de regalías al estado. El impacto de esta medida tuvo repercusiones en todos los estratos de la sociedad, reconfigurando y redefiniendo la idea de estado. Asimismo, esta fue una de las piedras fundacionales del surgimiento de las Fuerzas Ar-

madras como un actor protagónico en el proceso de reestructuración estatal boliviano. “En el pasado, la institución militar estuvo ausente en la implementación de la política económica de ajuste estructural” (Mayorga, 2007: 14).

El despliegue de las FAB para efectuar y garantizar la recuperación de los recursos naturales puede leerse como un mensaje claro de resignificación del estado como ostentador del monopolio legítimo de la violencia. Probablemente, el acto de emisión del decreto presidencial no hubiese necesitado la movilización de tantos recursos, pero la importancia de esa participación estaba dada desde el plano simbólico que implicaba involucrar a las Fuerzas Armadas en la principal –e inicial– medida económica del gobierno que afectaba intereses de empresas nacionales y transnacionales. “Esta participación simbólica fue el inicio de una serie de nuevas tareas para la institución castrense puesto que varios oficiales fueron incorporados al Ministerio de Hidrocarburos y a la empresa estatal del sector, y también en los directorios de las compañías petroleras extranjeras en representación del Estado boliviano” (Mayorga, 2007: 15).

Un elemento clave para entender este proceso es la política económica del gobierno del MAS, que puede traducirse en lo que Mayorga (2006) llama *nacionalismo*. En el caso de la estatización de los hidrocarburos y el rol de las Fuerzas Armadas en ella, hay un fragmento del discurso del presidente Morales durante la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009, que es aclaratoria en esta apelación al rol histórico de las Fuerzas Armadas:

*“Nuestro homenaje a los héroes de la Guerra del Chaco, por supuesto, a los héroes de la Guerra del Pacífico y de la Guerra del Acre. Desde la Guerra del Chaco nace un sentimiento del nacionalismo militar boliviano, a la cabeza del Teniente Coronel Germán Busch, implementando por primera vez políticas sociales, atendiendo la demanda de los sectores abandonados, como siempre termina asesinado. No podemos olvidar al Coronel David Toro que por primera vez y gracias a la Guerra del Chaco, gracias al nacionalismo de las Fuerzas Armadas, el año 1938 nacionaliza el petróleo boliviano. (...) Estamos aquí para nacionalizar los hidrocarburos para toda la vida, que ningún otro gobierno privatice y entregue este recurso natural a las transnacionales. ¡Que vivan los beneméritos! La lucha de ellos no ha sido en vano. Gualberto Villarroel por primera vez en la historia acabó con el pongueaje y reconoció las tierras comunitarias, esos son los militares patriotas que aportaron en la transformación.”*

#### **4.2. La Asamblea Constituyente. Los conflictos regionales y los intentos de autonomía del Oriente.**

Otro momento de tensión durante el primer gobierno de Evo Morales se dio alrededor del llamado a una Asamblea Constituyente y los intentos autonómicos de los departamentos de la “media luna” oriental.

La Asamblea Constituyente, que aprobó la nueva Constitución Política del Estado, fue un acontecimiento histórico que adquirió diversos matices en los últimos años y que puso en primer plano la discusión sobre la idea de un estado-nación, el concepto de pertenencia, el de multiculturalismo y el de indigenismo. En palabras de Mayorga, “si el nacionalismo marca el comportamiento gubernamental en cuanto a políticas de desarrollo económico y social, el indigenismo matiza las propuestas del MAS respecto a la reforma constitucional” (Mayorga 2006: 13).

La cuestión de la Asamblea Constituyente estuvo presente, de un modo más marginal, en las demandas de los sectores más postergados, principalmente desde el advenimiento de la democracia en 1985. No obstante, a medida que la situación social se transformaba, el contexto político hacía lo mismo. Nuevos actores sociales emergían y a medida que la crisis social se iba agravando, “la demanda de Asamblea Constituyente iría tomando un lugar cada vez más central y haría el camino hasta convertirse en un factor de aglutinación de los heterogéneos pedidos de cambio” (Franchini, 2007: 4).

Al respecto, puede decirse que con la “guerra del gas” de octubre de 2003 –desatada por la intención del gobierno boliviano de exportar gas a Estados Unidos vía Chile–, la presión de los sectores campesinos, los movimientos obreros e indígenas fue tal que el tema de la Asamblea Constituyente se convirtió en “la cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1998), que pasaría a transformar la relación del estado con la sociedad civil.

Aquí donde se introduce otro factor fundamental a la hora de entender la realidad política boliviana en ese período: las demandas autonómicas del Oriente. Al tiempo que se iban formando y cristalizando sectores populares reivindicadores del nacionalismo y el indigenismo, en “la otra vereda” se fueron conformando movimientos de corte autonomista, desarrollados principalmente en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz de la Sierra y Tarija, que se movilizaron a favor de mayores niveles de descentralización. De este modo, surgió la “agenda de enero” de la derecha boliviana, que en contraposición a las demandas de la “agenda de octubre”, abogaba por la autonomía departamental y discernían en torno a la propiedad de los recursos naturales y los regímenes de la tierra (Franchini, 2007).

Las primeras formas de acción política de los actores de la derecha se concentraban en el partido PODEMOS en el plano institucional –sobre todo en el Senado, con mayoría opositora– y en el Comité Cívico de Santa Cruz, en la arena extraparlamentaria. Con la escalada del conflicto entre el gobierno y la oposición toman mayor protagonismo los actores extraparlamentarios, el Comité Cívico inicialmente y un poco más adelante, la Unión Juvenil Cruceñista (Frenkel, 2010: 5). Ambos grupos y las dinámicas de sus agendas influyeron y conformaron el desarrollo de la Asamblea Constituyente. El MAS debió hacerse eco de las diferentes demandas y negociaciones en torno a su conformación y a la diversas “lecturas constitucionales” respecto de sus atribuciones. Luego de marchas y contramarchas, se acordó la realización simultánea de la elección de los constituyentes y un referéndum autonómico, que se llevaron a cabo en julio de 2006; el MAS obtuvo la victoria con mayoría absoluta.

Los resultados favorables al MAS no desactivaron las demandas de los departamentos orientales; en la elección de asambleístas constituyentes, porque el porcentaje de triunfo no le alcanzó al MAS para obtener los dos tercios de la Asamblea y así poder realizar, con un amplio margen de maniobra, los cambios propuestos. El conflicto siguió latente principalmente en torno al referéndum, ya que a pesar del triunfo del MAS por encima del 57%, perdió en los cuatro departamentos del Oriente, y éstos leyeron el resultado regional y no el nacional, como su *vox populi, vox dei*.

En este contexto, se produjeron graves enfrentamientos en diferentes ciudades, denotando el alto grado de polarización existente en la sociedad. Por un lado quienes criticaban el excesivo nivel de centralización del estado nacional y por el otro quienes acusaban al oriente de *separatista*.

En efecto, uno de los fundamentos del discurso autonomista se refiere a la contraposición con el estado central “andino”, acusado de avasallar los intereses y los recursos del Oriente boliviano. Según esta lógica simbólica, el estado central ha tenido históricamente un carácter andino-céntrico que margina a la región de las decisiones políticas del país (Frenkel, 2010).

El protagonismo de las Fuerzas Armadas se vuelve primordial para un estado que encara una política de reforma estructural. “Las Fuerzas Armadas se han visto interpeladas debido a que el debate sobre los alcances de la autonomía conduce a discutir el rol de las entidades nacionales y ante las amenazas o riesgos de planes separatistas, las Fuerzas Armadas alertan sobre el cumplimiento de su deber institucional de mantener la integridad nacional” (Mayorga, 2007: 9). Un ejemplo de ello lo constituye la recuperación del control del aeropuerto de Viru Viru, en Santa Cruz de la Sierra, en octubre de 2007, donde el prefecto desafió al Presidente Morales y ante la presencia de efectivos del Ejército, argumentó que “el único comandante de este pueblo soy yo”.

En el transcurso de este episodio, las Fuerzas Armadas informaron en un comunicado que estaban en “capacidad suficiente de garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido” y que “los prefectos de los departamentos no forman parte de la estructura de mando”, ratificando su obediencia al único Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, que es el Presidente de la Nación.<sup>3</sup>

En este sentido, el presidente Morales resume la importancia de la institución militar en el proceso de cambio en uno de sus discursos:

*“Quiero aprovechar para saludar la gran participación de muchas instituciones del estado, de los mandos de las Fuerzas Armadas del 2006, 2007, 2008, 2009, igualmente del mando policial, junto a su pueblo; ahora Fuerzas Armadas del pueblo para el pueblo, trabajando y participando permanentemente en las transformaciones profundas. Los mandos de las Fuerzas Armadas, desde el momento que llegamos al Palacio, ya pasaron a la historia, a la nueva historia, a la nueva página, por defender la Patria y servir al pueblo boliviano junto a los movimientos sociales. Un comandante de las Fuerzas Armadas me decía, “díganos con qué dirigentes sindicales debemos coordinar para defender la unidad de la Patria, cuando so pretexto de autonomía querían dividir Bolivia. No habrá, hermanas y hermanos, ni cuatro prefectos, ni cuatro cívicos que puedan descuartizar a Bolivia, como cuatro caballos descuartizaron a Tupac Katari”<sup>4</sup>.*

Puede afirmarse que ambas iniciativas -la nacionalización de los hidrocarburos y la Asamblea Constituyente- marcan un cambio profundo en dos planos determinantes, incluyentes entre sí y no claramente delimitados en la configuración de las relaciones sociales al interior de un país: la relación estado-mercado y la relación estado- sociedad.

Por otro lado, el factor regional tuvo un protagonismo determinante en el apaciguamiento de los intentos *escisionistas* por parte de los departamentos orientales. Luego del referéndum por la revocatoria de mandatos ejecutivos en agosto de 2008, en la que Evo Morales fue confirmado como presidente con el 67% de los votos, el clima separatista se acrecentó y dio lugar a los sucesos conocidos como la “masacre de Pando”, que abrieron una de las brechas más profundas entre el gobierno de Evo Morales y los sectores autonomistas de la “media luna”.

El intento de golpe de estado por medio de acciones desestabilizadoras como bloqueo de carreteras, sabotaje a gasoductos, la clausura forzada de un aeropuerto, ataques a los símbolos nacionales y el desconocimiento a la autoridad presidencial fue neutralizado, no solamente por el amplio apoyo interno al gobierno de Evo Morales –en el que podemos incluir a los altos mandos de las Fuerzas Armadas– sino también por el apoyo externo de los gobiernos de la región.

En este contexto, los gobiernos de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) asumieron uno de sus primeros desafíos –luego vendrían otros con distinto grado de complejidad– como instrumento de respuesta rápida para la resolución de conflictos. En parte a pedido del presidente Morales, y en parte producto de una reacción espontánea, los mandatarios de la región se reunieron en el Palacio de la Moneda en Santiago de Chile y establecieron una posición común en torno a la integridad territorial y a la garantía de la democracia en Bolivia, que se tradujo en la “Declaración de La Moneda” y en la creación de una comisión investigadora para el esclarecimiento de los hechos sucedidos en Pando.

La importancia de este accionar regional puede ser leída desde dos perspectivas. Por un lado, posicionó políticamente a la UNASUR como organismo emergente en América del Sur. Por el otro, más importante aún, consolidó una clara y contundente advertencia de los gobiernos sudamericanos a las fuerzas secesionistas bolivianas y dejó en claro que cualquier actor que rompa el orden institucional o que comprometa la integridad territorial boliviana, no será reconocido y estará aislado económica y políticamente de la región.

Hasta aquí hemos visto cómo funcionó el apoyo de las Fuerzas Armadas a través de sus misiones fundamentales para el cumplimiento de la política económica y en pos de evitar cualquier intento de autonomía. También consideramos la incidencia del factor regional en este punto, con el apoyo de los países de la UNASUR al gobierno de Evo Morales. Respecto de la política económica, adoptándose la concepción de *nacionalismo* como punto de unión para la alianza. Y en lo referente a la Asamblea Constituyente, amediante una firme apelación a la *unidad territorial* para evitar cualquier potencial *separatismo*.

#### **4.3. Las políticas sociales y los costos de la alianza**

Las cuestiones sociales fueron otro factor fundamental en la relación Gobierno–Fuerzas Armadas. Consideramos que este es el tercer punto que configura esta alianza y que se encuentra subsumido en el debate del rol institucional de la organización.

Un caso emblemático de ello es la asistencia del Ejército en la coordinación del reparto de planes sociales como el Bono “Juancito Pinto”<sup>5</sup>. Este plan, uno de los pilares de las

políticas sociales del MAS, tiene entre sus objetivos su aplicación incluso en las zonas rurales. Para ello, el gobierno hizo partícipe a las Fuerzas Armadas como instrumento de distribución efectiva del bono, apelando a que las mismas son, prácticamente, la única institución con presencia en todo el territorio boliviano. Las Fuerzas Armadas también participaron activamente en “campañas sociales para prestar atención médica odontológica, desparasitación, vacunación y suministro de vitaminas, construcción de carreteras y obra pública civil e incorporación a campañas de alfabetización colaborando con cuestiones de logística” (Alda Mejías, 2007: 4).

Toda alianza implica una negociación y con ella “costos de transacción” traducidos en concesiones. La que el gobierno de Evo Morales llevó adelante con las Fuerzas Armadas para desarrollar el proceso de reformas económicas y en lo político y lo social, no ha sido una excepción. Más allá de las reivindicaciones históricas del aparato militar que justificaron su apoyo a la integridad territorial y el apaciguamiento de las voluntades autonómicas del Oriente, los costos de la alianza se expresaron a través de una relación informal mediada por privilegios y prebendas hacia las Fuerzas Armadas.

Ello es necesariamente así porque, siguiendo a Cox y McCubbins (2001), las Fuerzas Armadas son un actor de veto en la implementación de una política cuando tienen preferencias establecidas y son parte de la negociación. En consecuencia, el gobierno de Evo Morales debió realizar determinadas concesiones para poder garantizar así el apoyo del instrumento militar a las políticas de reforma. Al respecto, además de la asignación de diversos puestos directivos en empresas estatales y en los directorios de compañías petroleras internacionales con presencia en Bolivia, las concesiones se tradujeron en un plan de modernización de las Fuerzas Armadas y en un importante aumento del presupuesto militar para financiar dichas reformas (Alda Mejías, 2007: 2). Estas medidas implicaron la modernización en cuestiones de investigación, desarrollo y producción para la defensa y sus fuentes de ingreso fueron los “recursos propios generados por las Fuerzas Armadas, transferencias del Tesoro General de la Nación y el 2% de los ingresos generados por el Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos” (Alda Mejías, 2007: 2).

Con relación al equipamiento, a fines de 2009 se acordó la compra de seis aviones de combates K-8 de origen chino, por un monto de 57,8 millones de dólares y la renovación de su armamento convencional (fusiles)<sup>6</sup>, a pesar de la susceptibilidad de gobiernos como el de Paraguay, que temían el inicio de una carrera armamentística en la región. No obstante, durante los primeros años de la gestión de Evo Morales se renovaron elementos logísticos de las Fuerzas. La compra de estos medios aéreos representó el primer salto cualitativo en el equipamiento material de las FFAA. Por otro lado, en octubre de 2009 se informó la entrega a la Armada boliviana de cuatrocientos un motores fuera de borda para lanchas patrulleras, en un acto en el que el presidente Morales declaró que “la imagen de las Fuerzas Armadas ha cambiado en la consideración del pueblo”<sup>7</sup>.

Igualmente, quizá uno de los hechos más significativos en este sentido fue el anuncio, en noviembre de 2009, de una inversión de cien millones de dólares para la modernización de las Fuerzas Armadas mediante un crédito otorgado por el gobierno ruso y de la modernización del Comando General de Ingeniería del Ejército mediante un crédito chino de cuarenta millones de dólares. No parece casual que estos anuncios se hayan dado días antes de las elecciones presidenciales de diciembre de 2009. Esto puede ser visto desde dos ópticas distintas. Primero, como prebendas, recompensas del gobierno al accionar de las Fuerzas Armadas durante estos años de gestión; y, segundo, como un modo de renovar el apoyo militar para los años venideros.

Por otro lado, otra de las concesiones atribuibles al apoyo de las Fuerzas Armadas al gobierno de Evo Morales está vinculada con las violaciones a los derechos humanos cometidos por la institución militar en los gobiernos de facto. En este sentido, diversos grupos defensores de derechos humanos denunciaron la complicidad del gobierno nacional en los frenos a las investigaciones de los delitos cometidos durante las dictaduras militares y en las negativas de las cúpulas castrenses para desclasificar los archivos de esas épocas. A pesar de que el presidente Evo Morales fue crítico del accionar militar durante los gobiernos de facto, las investigaciones sobre la represión y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la persecución y desaparición de personas ocurridas en ellos no han llegado a desarrollarse en ninguno de los dos gobiernos del MAS.

## **5. El segundo gobierno y la redefinición institucional de las Fuerzas Armadas**

El 6 de diciembre de 2009, en una apabullante victoria, la Alianza para la Refundación de Bolivia (MAS-IPSP) se impuso en las elecciones con un 64,22% de los votos contra 24,1% de la Alianza Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional y el 5,65% de la Alianza por el Consenso y la Unidad Nacional (UN-CP).<sup>8</sup>

En el primer gobierno de Evo Morales la agenda gubernamental en materia militar se centró en garantizar el apoyo de las Fuerzas Armadas al proceso de reformas gracias a una relación informal trazada por privilegios y prebendas. Con el amplio margen que significó el triunfo en las elecciones, el gobierno inició su segunda gestión impulsando reformas institucionales en materia de defensa que, en alguna forma, institucionalizaban a las Fuerzas Armadas como un actor de protagonismo cada vez mayor en el proceso de reformas.

En febrero de 2010 el gobierno envió al Congreso “el más vasto paquete de medidas vinculadas con la defensa y la seguridad de los últimos años, complementando las iniciativas para mejorar y ampliar el equipamiento de las Fuerzas Armadas” (Bartolomé, 2010). Dichas medidas consistieron en quince proyectos que atañen a diversos aspectos de la institución militar: Ley de Seguridad y Defensa Integral; Ley Orgánica de las Fuer-

zas Armadas; Ley de Seguro Social Militar; Ley de Intereses Marítimos, Lacustres y Fluviales; Ley del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional (COSDEP); Ley del Sistema Educativo Militar; Ley de Administración de Personal; Ley de Régimen de Fronteras; Ley del Fondo de Defensa; Ley de Servicio Militar Obligatorio; Ley de Armas, Municiones y Explosivos; Ley de Inteligencia del Estado; Sistema Judicial Militar; Código Penal Militar; y Código de Procedimiento Penal Militar. Estos proyectos de ley implican la modificación de aspectos estructurales en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este sentido, brindarán un nuevo rol a las Fuerzas Armadas y ampliarán su espacio geoestratégico hacia regiones donde el estado es inexistente, como por ejemplo la zona amazónica y la Chiquitanía.

Asimismo, se incorpora el concepto de *defensa integral* -implementado anteriormente por Venezuela- que considera que son ámbito de acción de las Fuerzas Armadas el estatal (fronteras y empresas públicas), el social (derechos humanos y seguridad social), el económico (industria, alimentación y energía) y el ambiental (recursos naturales y biodiversidad). En suma, las misiones de la defensa adquieren una complejidad tal que se extienden a todos los aspectos de la sociedad y todas las áreas de acción del gobierno. Las nuevas leyes identifican una diversidad de amenazas, de las que podemos destacar: las injerencias de potencias extranjeras, organismos o agencias internacionales, la violación de la integridad territorial, el separatismo o secesionismo, el crimen organizado, el contrabando y el terrorismo. También se menciona la destrucción o atentados contra bienes del patrimonio nacional y la destrucción del medio ambiente. Para financiar el nuevo Sistema de Seguridad y Defensa Integral, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas estipula el establecimiento de un Fondo de Abastecimientos, Reposición y Equipamientos (FARE), cuyo objetivo es la adquisición de equipos y el potenciamiento de las instituciones militares.

En este paquete de leyes puede verse el ascenso de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la estructura institucional nacional.<sup>9</sup> Durante la jura de la nueva cúpula militar y policial, el presidente reconoció la participación de las Fuerzas Armadas en la nacionalización de los hidrocarburos:

*“Muchas gracias, comandantes y excomandantes. Si no fuera por las FFAA, el gobierno no llegaría donde llegó con el Bono “Juancito Pinto”, la Renta Dignidad y algunos beneficios sociales más y en esta nueva etapa no sólo participarán en acciones sociales, en políticas sociales, sino en el desarrollo económico, político y social del pueblo boliviano”.*<sup>10</sup>

Como puede observarse, el ascenso de las Fuerzas Armadas durante el segundo gobierno de Evo Morales se produce con una formalización institucional de la ampliación de sus misiones y tareas. De esta manera se institucionaliza este rol productivo y asistencial de las Fuerzas Armadas y se lo reconoce como a un actor protagónico en lo que se refiere a la presencia del Estado en todo el territorio boliviano.

## 6. Conclusiones

La crisis neoliberal y el fin de la *democracia pactada* trajeron consigo una mayor polarización del escenario político boliviano. Los clivajes económicos (estado-mercado), regionales (Oriente-Occidente) e histórico-étnicos (“collas”-“cambas”) se hicieron muchos más nítidos, y la agenda pública se delineó en torno a ello. Al mismo tiempo, con la movilización de actores sociales anteriormente marginados de las estructuras de decisión comenzó a predominar un tipo de acción política extraparlamentaria o “política de calles” y, como contraposición, la arena institucional se volvió cada vez más obsoleta para la canalización de las demandas.

Con la victoria de Evo Morales en 2005 se termina de echar por tierra la continuidad del modelo económico neoliberal y se impulsa una serie de reformas estructurales en el plano político, económico y social que marcan un quiebre histórico en la vida de Bolivia. En este contexto, el presidente Morales vio en las Fuerzas Armadas una herramienta de acción política imprescindible para llevar a cabo estas reformas, debido a tres factores: su presencia en casi todo el territorio nacional; su capacidad para sustentar con la fuerza implícita -y eventualmente explícita- medidas que afectaban intereses económicos; y, vinculada con el segundo factor, su histórica postura de garantes de la integridad territorial.

De esta manera se fue constituyendo una alianza entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas que, para el primero, implicó una serie de concesiones y costos en diversos campos. Las Fuerzas Armadas, pese al interés en ocupar un rol protagónico en el escenario político, a la vigencia de un nacionalismo económico en algunos sectores de mando y a su oposición a las voluntades autonómicas, seguían siendo un actor con capacidad de veto al proceso de reformas impulsadas desde el Poder Ejecutivo. De esta manera, la relación entre ambos actores se tradujo en una relación informal, mediada por privilegios y prebendas, que en los inicios del segundo mandato encontró intentos de institucionalización a través de una serie de proyectos de Ley tendientes a ampliar las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas. Asimismo, ante una carencia institucional de canales que garanticen la conducción política de la defensa, existían serias probabilidades de que, sobre todo en sus inicios, el gobierno de Evo Morales no subsistiera sin contar con una institución que garantice el proceso de reformas, ya sea por su capacidad de presencia territorial como por su capacidad de disuasión- represión.

Por otro lado, puede decirse que la polarización política y la deslegitimación del modelo neoliberal fueron elementos que jugaron a favor de esta alianza. En otras circunstancias, las Fuerzas Armadas se hubiesen acercado a los sectores más tradicionales de la derecha boliviana. Sin embargo, la radicalización de las posiciones, las reivindicaciones nacionalistas e independentistas en el plano económico fueron un punto a favor del MAS en su acercamiento con la institución castrense. En este sentido, durante el primer gobierno notamos cómo las Fuerzas Armadas fueron un elemento fundamental a la hora de llevar a cabo las políticas más importantes del gobierno de Evo Morales como la nacionalización de los hidrocarburos, la Asamblea Constituyente y la implementación de políticas sociales.

En los inicios del segundo gobierno del MAS comenzaron a darse intentos de reestructuración institucional de las misiones y campos de acción de las Fuerzas Armadas. Para ello, el Poder Ejecutivo diseñó una serie de proyectos de ley que adoptan como marco de fondo el concepto de “defensa integral, que consolida el rol protagónico de la institución militar y, al mismo tiempo, lo extiende a todos los aspectos de la sociedad y todas las áreas de acción del gobierno.

Al momento en que se escribe este artículo, esta alianza ya se encuentra conformada y aparentemente reviste solidez. El saldo positivo de este salto institucional que se intenta llevar a cabo es la formalización de las relaciones Poder Ejecutivo – Fuerzas Armadas, que puede llegar a representar un paso adelante en la consolidación del control civil sobre el aparato militar y por ende en la consolidación de los mecanismos democráticos. Sin embargo, el riesgo radica en que la institucionalización de este creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas en diferentes niveles de la sociedad civil conlleve la consolidación de su poder y el renacimiento del histórico rol mesiánico que las Fuerzas Armadas se atribuyeron en Bolivia, y en América Latina, durante el Siglo XX. Esto sin duda, representaría un potencial riesgo a la democracia.

Los hechos de 2009 en Honduras y de Ecuador en 2010 pusieron de relieve que los golpes cívico-militares son una posibilidad concreta en la región aún en el siglo XXI, a pesar de la presión internacional y de las trágicas experiencias del pasado. Resta ver si esta alianza en un país tan frágil en lo institucional como Bolivia reactiva o diluye los riesgos de un quiebre institucional. Hoy por hoy funcionan como un arma de doble filo: garantizan la estabilidad del régimen constitucional presente, pero nada asegura que el fortalecimiento de la institución militar no pueda ser un *boomerang* en un futuro próximo.

<sup>1</sup> MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario; ADN: Acción Democrática Nacional; MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

<sup>2</sup> Klaus Barbie (1913-1991) fue un oficial de la Gestapo que luego de la Segunda Guerra Mundial colaboró con diversos regímenes militares en América Latina.

<sup>3</sup> “Garantizada, la estabilidad del gobierno de Evo Morales, asegura el ejército” en diario *La Jornada*, 24 de octubre de 2007

<sup>4</sup> Extracto del discurso del presidente Evo Morales en ocasión de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado, el 7 de febrero de 2009.

<sup>5</sup> El Bono “Juancito Pinto” es un subsidio destinado aumentar la escolarización infantil.

<sup>6</sup> En diario *La Razón*, Bolivia, 10 de noviembre de 2009.

<sup>7</sup> “Bolivia necesita de sus FFAA para impulsar el desarrollo”, en Dirección de Prensa de Palacio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 14 de octubre de 2009.

<sup>8</sup> “Resultados finales ratifican la victoria del MAS”, en FM Bolivia, 23 de diciembre de 2009. IPSP: Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos; Alianza Plan Progreso por Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN) encabezada por el ex prefecto de Cochabamba Manfred ReyesVillas y el de Pando Leopoldo Fernández, quien al momento de las elecciones se encontraba en prisión acusado por la masacre de campesinos acontecida en la zona de Porvenir (Pando) el 11 de septiembre 2008. Alianza por el Consenso y la Unidad Nacional, liderada por el empresario Samuel Doria Medina, de La Paz, y el ex dirigente obrero Gabrel Helbing, de Santa Cruz de la Sierra.

<sup>9</sup> “Evo aplaude a militares y denuncia contubernio policial” en eju.tv, 25 de enero de 2010.

<sup>10</sup> Renta Dignidad es una asignación vitalicia para mayores de 65 años que comenzó a entregarse en 2008.

## Referencias Bibliográficas

- Alda Mejías, Sonia** (2007). “La alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas en el proyecto de transformación social de Evo Morales”. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, N° 3. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari+3-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+3-2007) consultado el 17 de enero de 2007.
- Bartolomé, Mariano** (2010). “La Seguridad y Defensa en Bolivia, y los cambios que impulsa Evo Morales”. <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/7504246.asp> consultado el 22 de febrero de 2010.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew** (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes.” *Presidents and Parliaments*, Haggard and McCubbins, eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franchini, Matías** (2007). “Asamblea Constituyente en Bolivia: génesis, evolución y conflicto en el cambio”. Centros para la Apertura y Desarrollo de América Latina. [http://www.cadal.org/documentos/nota.asp?id\\_nota=1960](http://www.cadal.org/documentos/nota.asp?id_nota=1960) consultado el 5 de junio de 2007.
- Frenkel, Alejandro** (2010). “Los actores de la derecha boliviana: tipos, fundamentos y lógicas de la acción política en el escenario nacional 2000-2008”. *Mercosur ABC, Dossier N° 70*. Buenos Aires.
- Mayorga, Fernando** (2005). “La izquierda campesina e indígena en Bolivia: El Movimiento Al Socialismo (MAS)”. *Revista venezolana de Ciencia Política*, N° 28. Mérida: Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina: 91-119
- Mayorga, Fernando** (2006). “El gobierno del MAS: entre Nacionalismo e Indigenismo”. *Nueva Sociedad* N° 206. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad: 4-13
- Mayorga, Fernando** (2007). “Bolivia: militares y política en tiempos de cambio”. *Power Relations, Military Reaccommodation and Frustrated Reforms in Post-Transitional Politics in Latin America* (en fase de edición). FLACSO/Chile.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.” CEDES/G. E. CLACSO N° 4
- Raus, Diego** (2006). “Los nuevos gobiernos en América Latina: contexto, programas y restricciones”. *Revista del doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas* N°5. Santiago de Chile: Universidad ARCIS: 21-52
- Tsebelis, George** (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

### Medios de prensa

- La Razón (Bolivia)
- Los Tiempos (Bolivia)
- La Jornada (México)
- Clarín (Argentina)
- FM Bolivia (Bolivia)



## Reseñas

# François Dubet:

## Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades.

Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011. 128 págs. (21x14 cm.).

Traducido por Alfredo Grieco y Bavio. ISBN 978-987-629-163-7

*François Dubet: Rethinking social justice.*

### **Eva Vázquez**

Departamento de Planificación y  
Políticas Públicas, UNLa

El discurso político sobre la justicia social da cuenta de uno de los problemas que afectan a las ciencias sociales: el desajuste entre los cuerpos teóricos con los que trabajamos y las realidades socio históricas. Esto plantea la necesidad de una constante resignificación y construcción de nuevos conceptos teóricos que se aproximen mejor a la realidad y orienten las políticas, sobre todo aquellas que tienen que ver con la construcción de sociedades más justas.

### **Fecha de recepción:**

14 de junio de 2011

### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

Pensar lo nacional desde autores extranjeros puede ser controversial, forzado o incluso erróneo; sin embargo la mirada de François Dubet hacia lo que llama el mito de la igualdad de oportunidades nos ofrece un punto de vista novedoso bajo el que pueden pensarse las políticas públicas argentinas de los últimos diez años.

El autor contrapone dos modelos, el de la igualdad de lugares y el de igualdad de oportunidades. La igualdad de las posiciones se refiere a una visión de la sociedad que es pensada en términos de una estratificación socioprofesional y de clases sociales mientras que el modelo de igualdad de oportunidades define grupos sociales vulnerables en función de las posibilidades objetivas para acceder a todas las posiciones. De acuerdo al autor el modelo

de igualdad de las posiciones es el que se corresponde con el estado de bienestar mientras que el de igualdad de oportunidades es el que se viene desarrollando desde hace unos cuarenta años.

Dubet deja fuera de discusión la importancia de las labores llevadas a cabo por los “Estados de Bienestar” en función de la reducción de las inequidades sociales, pero resalta el problema que ellos generan: la fijación de las posiciones ocupadas en la escala social. La importancia de analizar los efectos no deseados de las políticas sociales dirigidas a la protección de ciertas posiciones sociales corre el riesgo de que se obture la posibilidad de reducir las desigualdades entre esas posiciones. La crítica central al modelo de igualdad de los lugares no está puesta en sus principios sino a las prácticas que genera y a sus consecuencias, más favorables para aquellos que ocupan en la sociedad posiciones seguras que para quienes no están integrados. En palabras del autor “No sólo la igualdad de los lugares no ha cumplido todas sus promesas, sino que, peor aún, ha engendrado nuevas injusticias” (pág. 51).

Respecto del modelo de igualdad de oportunidades, Dubet señala que está construido sobre la base de una ficción, la que indica que “los individuos se distribuyen proporcionalmente en todos los niveles de la estructura social sean cuales fueren sus orígenes y sus condiciones iniciales” (pág. 54). Se trata de un modelo basado en la idea de movilidad perfecta y que no considera las circunstancias desiguales de partida en la que se encuentran los miembros de las sociedades capitalistas actuales. El hecho de que un modelo de estado protector sea mejor en términos generales que otro tipo de estados no puede ser razón suficiente para que no se de la discusión acerca de una realidad que existe y que es la de una estructura social que presenta grandes desigualdades en su interior.

La perspectiva propuesta por el autor enriquece la mirada necesaria sobre un modelo de estado que si bien es a todas luces más justo e inclusivo que otros como el propulsado en los noventa, por ejemplo, tiene que seguir trabajando para achicar la brecha existente entre los que más y los que menos tienen. Este libro nos permite pensar nuestro actual modelo de estado desde sus propias premisas sin caer en críticas liberales. El desafío de darnos el ejercicio de pensar el actual proyecto nacional desde el mismo proyecto es una tarea indispensable para continuar construyendo una sociedad más justa.

En la Argentina actual pensar en hacer justicia social supone poner en práctica políticas que integren a los desafiliados, en el sentido que le asigna Robert Castel. En este sentido la Asignación Universal por Hijo (decreto 1602/09) es una medida inédita si se analiza desde una perspectiva histórica que busca actuar directamente sobre sectores hasta ahora excluidos y tiene la particularidad de operar sobre lo que Dubet señala como hueco en las líneas de trabajo de los estados actuales incluidos los benefactores: la reducción de las distancias sociales. La AUH busca integrar al sistema a aquellos que están afuera y lo

hace desde la educación y la salud. De esta forma, se inserta gran cantidad de población a partir de vínculos formales con la sociedad generando en los beneficiarios de esta política jerarquizarse en tanto ciudadanos con plenos derechos.

El autor pone en cuestión las políticas centradas en la idea de igualdad de oportunidades en tanto garantía de justicia social y destaca el carácter conservador de las políticas igualitaristas clásicas por garantizar un orden que tiende a sostener en sus lugares a los distintos sectores sociales. El análisis de la brecha entre los efectos de las políticas y las situaciones sociales emergentes, nuevas, inusitadas e imprevistas que enfrentamos, pone en cuestión la imposibilidad de responder a la realidad sociohistórica si no se aborda la universalidad y la heterogeneidad que la constituyen.

Sin embargo, nos dice Dubet, sólo asegurando en primer término la universalidad, es posible la atención a la diversidad como política que promueva la justicia social. Para crear igualdad no basta con abrir los accesos a lugares antes inaccesibles para los sectores beneficiados por medidas igualitaristas. Medidas de este tipo se encontrarán con dos límites, por una parte lo que denomina techo de cristal y por la otra un posible efecto de apartheid social. Con el primero se refiere al límite superior en las posibilidades de movilidad social, un techo de máxima al que los actores sociales pueden aspirar y que está fuertemente influido por las condiciones socioculturales y económicas de base de cada sector. Con el segundo límite resalta el efecto de creación de grupos y subgrupos que comparten ciertas características comunes con el riesgo de no generar intercambios de lugares con otros sectores. Así, a pesar de los progresos relacionados a la igualdad, el mundo de los incluidos, el sistema, sigue sosteniendo espacios o jerarquías para ciertos sectores.

Estos planteos hacen resaltar la idea del autor de que las desigualdades seguirán existiendo dentro de un modelo tendiente a la igualdad y que esto trasluce el carácter conservador que estaba presente en el modelo de las posiciones. Estas desigualdades que permanecen a pesar de los cambios introducidos obligan a pensar en un modelo de justicia social que se base en la lucha contra los obstáculos a la movilidad y en particular el problema de la integración de sectores cuyas situaciones de inicio en la competencia por al igualdad son desfavorables.

La ficción de la igualdad de oportunidades también opera bajo el supuesto de no existencia de procesos de discriminación. En nombre de la diversidad se lucha contra la discriminación que se ejerce sobre algunos grupos buscando su inserción social en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad. Ahora bien, Dubet destaca que todos los dispositivos que operan en tal sentido lo hacen sin poner en duda el orden de esas posiciones a las que se busca acceder. Lo importante es llegar a ocupar esos lugares aún al precio de sostener viejas jerarquías sobre las que se estructuran.

En este sentido el avance teórico del pensamiento crítico de Dubet tiene consecuencias valiosas en la medida en que nos acerca a la complejidad del problema y alerta sobre los alcances y los límites de las políticas de igualdad de posiciones y de igualdad de oportunidades proponiendo una reconfiguración de las políticas de justicia social sin que éstas queden encerradas en un conjunto de atributos vacíos.

## Reseñas

# Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008.

**Hugo Spinelli, Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel y Victoria Darraidou.**

Buenos Aires: Representación de la OPS-OMS en Argentina, 2011. 140 págs. ISBN 978-950-710-125-0

*Mortality by firearms in Argentina, 1990-2008.*

### **Reseña de Julio Azcoaga**

Departamento de Planificación y Políticas Públicas, UNLa

Surgida del campo de la Salud Pública, *Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008* compila los resultados de las últimas investigaciones, tesis doctorales y de maestría del equipo de docentes e investigadores nucleados en la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud de la Universidad Nacional de Lanús.

### **Fecha de recepción:**

26 de marzo de 2011

El lector encontrará en esta valiosa publicación patrocinada por la Organización Panamericana de la Salud, un preciso relevamiento de estadísticas en un ámbito de investigación donde la dispersión de las fuentes y las distintas metodologías generalmente impiden contar con datos de calidad.

### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

El intento por cotejar las estadísticas proporcionadas por algunas procuradurías provinciales, los ministerios de seguridad y la Dirección de Política Criminal, sumada a informes de organismos internacionales, por decir algunos, se torna muchas veces un ejercicio infructuoso. En el caso de la presente publicación, por el contrario, encontramos numerosas estadísticas de alcance nacional y provincial, elaboradas por los autores con una precisa

metodología que se detalla en el primer capítulo el libro, fundamentalmente con base en los datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas e Información en Salud del Ministerio de Salud de la Nación, que constituye un gran aporte en términos de centralización, análisis y difusión de la información disponible. Asimismo, el lector podrá encontrar en el capítulo “Armas de fuego: control, producción, desvíos, tenencia, victimización y desarme” un detallado relevamiento que complementa y enriquece la perspectiva transdisciplinaria de la investigación, en tanto que proporciona un panorama sobre el movimiento de armas de fuego en Argentina, recopilando y articulando estadísticas de numerosas fuentes.

Tomado en conjunto, el libro no sólo se propone poner a disposición de un público amplio las estadísticas de los últimos años con un formato ágil y comprensible; también cumple cabalmente con la tarea de mostrar la complejidad de la problemática y la dificultad de interpretar la información para el lector especializado en estos temas, sin recaer en lecturas rápidas ni en los reduccionismos de las cifras, mucho menos en el ámbito de los análisis comparativos con otros países latinoamericanos. En palabras de los propios autores: “*Los argentinos solemos ampararnos en ciertos índices de violencia que nos coloca muy por debajo de otros países como México, Colombia, Brasil o El Salvador. Esa distancia, que nos aproxima a países del Cono Sur, como Chile y Uruguay, o al caso de Costa Rica en Centroamérica, se basa en estadísticas concretas. Pero puede resultar un poco engañosa y ser motivo de exageraciones*”.

La publicación cumple entonces con el objetivo de poner a disposición datos concretos sobre la mortalidad por armas de fuego y contribuye a establecer ciertos parámetros de complejidad con los cuales tendrá que verse quien busque abordar estas problemáticas. Valiosa contribución, puesto que los homicidios por armas de fuego y *las violencias* son un imprescindible analizador de la coyuntura política de cualquier país, lo cual lo hace objeto de todo tipo de interpretaciones y construcciones de poder.

El tema de la tenencia de armas de fuego tiene una importancia central pues hunde sus raíces en la génesis misma del liberalismo y los extensos debates sobre el lugar de las libertades civiles, la responsabilidad individual, y el derecho de cada ciudadano a defender su vida y su propiedad. La cuestión de las armas interpela directamente sobre los modelos de estado, la construcción de soberanía, y el rol siempre político de las fuerzas de seguridad. El liberalismo formula la tétada *libertades-ciudadanía-seguridad-armas* que vemos condensada, por ejemplo, en la divisa “*Freedom & Guns*” de los innumerables grupos pro-arme de los Estados Unidos, férreos defensores de la Segunda Enmienda de su constitución: “*El derecho del pueblo a tener y portar armas, no será infringido. Una milicia bien entrenada será necesaria para el mantenimiento de la seguridad en cada Estado*”.

En el contexto actual, el neoliberalismo vuelve a interpelar con fuerza la problemática

de la tenencia de armas de fuego, el lugar de la seguridad privada y el poder de policía, y es así que se retoman y actualizan todos los debates fundacionales del liberalismo. En una sociedad marcada por la inestabilidad estructural producto de una economía de mercado globalizada, que genera grandes capas de población excluida y fragmentación urbana, las *estrategias de autodefensa individual* se tornan un tema de creciente importancia que permea todos los estratos sociales. Especialmente, cuando estas cuestiones se vinculan con la producción social de un “otro peligroso”, un enemigo interior/externo que pondría en peligro extremo a la comunidad, el trabajo, la vivienda, las pertenencias, la integridad del cuerpo e inclusive la propia vida. La dinámica neoliberal consiste precisamente en un desplazamiento desde la búsqueda de protecciones colectivas que cristalizaron en el estado de bienestar, hacia una búsqueda *inmediata* de protección individual en nombre de la seguridad en un mundo cada vez más mercantilizado, fragmentado y competitivo.

En un escenario donde los colectivos de pertenencia y protección comienzan a resurgir, y la redistribución de la riqueza es puesta permanentemente en duda por los voceros del neoliberalismo, la tenencia individual de armas de fuego y las violencias reales y potenciales que esta situación trae consigo devienen una cuestión fundamental para reflexionar e intervenir en nuestros presentes.

## **Indicaciones para la presentación de originales**

### **General**

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas es 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen serán presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista *perspectivas@unla.edu.ar* en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser *Times New Roman* tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

### **Reglas básicas de estilo**

#### **Artículos**

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábiga.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales**. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. **Estudios de Sociología** 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) **La universidad en la Argentina**. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) **Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24**. <http://usinfo.state.gov/spanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

### **Reseñas bibliográficas**

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneó” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario**. 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/dppp/>

### **Proceso de arbitraje por pares**

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Este, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

### **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.



