

# II Jornadas de Investigación en Ciencia Política



Universidad Nacional de Entre Ríos

**FTS**

Facultad de Trabajo Social

ISBN 978-950-698-281-2

II Jornadas de investigación en ciencia política / Cristian Altavilla ... [et.al.] ;  
coordinado por Diego Julián Gantus. - 1a ed. - Paraná : Universidad Nacional de Entre  
Ríos. UNER, 2011.  
E-Book.

ISBN 978-950-698-281-2

1. Ciencias Políticas. 2. Investigación. I. Altavilla, Cristian II. Gantus, Diego Julián,  
coord.

CDD 320.07

Edición y diseño: Área de Comunicación Institucional, Secretaría de Extensión  
e Investigación – Facultad de Trabajo Social – UNER

© Universidad Nacional de Entre Ríos. Facultad de Trabajo Social

Domicilio legal: Eva Perón 24 (E3260FIB)

Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina

[www.fts.uner.edu.ar](http://www.fts.uner.edu.ar) / [www.uner.edu.ar](http://www.uner.edu.ar)

Se autoriza la reproducción del contenido de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

Editado en Argentina.

## II JORNADAS DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

noviembre de 2010, Facultad de Trabajo Social, UNER

### *Comité Honorario*

Ing. Jorge Gerard (UNER)  
Ing. Francisco Cacik (UNER)  
Mgs. Sandra Arito (UNER)  
Lic. Carmen Lera (UNER)  
Lic. Mónica Jacquet (UNER)  
Dr. Alberto Petracca (UNER)  
Lic. Susana Cazzaniga (UNER)  
Psi. Juan Carlos Roquel (UNER)

### *Comité Académico*

Lic. Cristina B. Diaz (UNER)  
Mgs. V. Gastón Mutti (UNER)  
Mgs. Beatriz Porcel (UNER)  
Dr. Guillermo Cantor (UNER)  
Mgs. Mario Siede (UNER)  
Dra. Beatriz Davilo (UNER)  
Lic. Pablo Barberis (UNER)  
Mgs. Graciela Mingo (UNER)  
Lic. Cintia G. Pinillos (UNER)

### *Comité Organizador*

#### *Coordinación general:*

Lic. Diego Gantus

#### *Integrantes:*

Lic. Griselda Anzola  
Lic. Javier Ríos  
Lic. M.<sup>a</sup> Rosa Felquer  
Lic. Norma Suárez  
Viviana Leturia  
Sara Folonier  
Abelardo Del Prado

#### *Colaboran:*

Sec. Económico Financiero: Lic. Sergio Dalibón  
Centro de Estudiantes de la Facultad de Trabajo Social  
Comisión «Bicentenario» del Consejo Directivo



## ÍNDICE

Presentación | 7

### Eje 1: Estado, Administración y Políticas Públicas | 9

Lineamientos para el estudio de la relación representación – participación en ciudades entrerrianas. *Mariana Berdondini y Cintia Pinillos* | 10

Restricciones al Asociacionismo Municipal en Argentina y España. *Enzo Ricardo Completa* | 20

Políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria. Rosario y su área metropolitana. *Guillermina Curti y otros* | 30

Estado y Sindicatos: el fracaso del Pacto Social. Argentina, 1989-1991. *Silvina Gibbons* | 40

La jubilación: debate sobre la importancia del trabajo para la formación nacional. *Verónica Paula Gómez* | 53

Viejos trabajos, nuevas miradas: un aporte desde el Trabajo Social para el análisis del trabajo informal de la basura. *Alberto Martín Isla* | 62

La construcción social de la participación ciudadana. *Gisela Signorelli* | 70

Reformas político-económicas viables en salud: la provincia de Santa Fe. *Germán A. Tessmer* | 86

### Eje 2: Metodología y enseñanza de la Ciencia Política | 94

Desafíos teóricos y metodológicos de la investigación en las Ciencias Políticas y Jurídicas. Notas de avance de la tesis doctoral «Relaciones intergubernamentales Nación-Provincias». *Cristian Altavilla* | 95

La crítica al conductismo en Ciencia Política desde el punto de vista epistemológico. *Mariela Herrera* | 112

El Fondo para el Desarrollo Provincial. *Roberto Schunk y otros* | 121



### Eje 3: Opinión pública, comunicación política y comportamiento electoral | 134

Asimetrías de género en el campo electoral santafesino. *Nicolás Bordón y otros* | 135

Política y Marketing: las representaciones de la política y lo político en los textos de marketing político. *Abelardo Del Prado* | 149

### Eje 4: Política Comparada | 158

Percepciones de lo inmediato. Políticas y prácticas de proximidad en Morón y Rosario. *Alfredo Rafael Busmail y Juan Andrés Miño* | 159

Innovación conceptual y política comparada subnacional en América Latina. *Cintia Pinillos y otros* | 167

### Eje 5: Relaciones Internacionales | 175

Presentación y reflexiones sobre el proyecto de investigación doctoral. *Emilse Calderón* | 176

Nuevas políticas de defensa nacional en Brasil y Argentina: ¿visión autónoma? *María Eugenia Cardinale* | 183

La experiencia de Cooperación Sur-Sur latinoamericana en Haití: reflexiones sobre sus cambios y adaptaciones. *Natalia Herbst* | 192

La crisis financiera internacional: los desafíos desde el análisis de las políticas públicas en Argentina. *Graciela Mingo de Bevilacqua y María Laura Bevilacqua* | 206

La identidad nacional de Brasil y su reflejo en la política exterior. *María Gisela Pereyra Doval* | 218

### Eje 6: Teoría, Filosofía e Historia Política | 229

La crítica como espacio reflexivo de interrogación y acercamiento de la política y el arte. *María Laura Bagnato y otros* | 230



Política y sujeto: entre el acontecimiento y el desacuerdo. *Marilé Di Filippo y Julia Exposito* | [240](#)

El Republicanismo y su actual permanencia. *Javier Etchart* | [248](#)

Identidades políticas en condiciones democráticas. Algunas reflexiones a partir de la propuesta teórica de Ernesto Laclau. *Ana Clara Ferrere* | [257](#)

Lo verdadero y lo edificante: el teatro ante el tribunal de la teoría del conocimiento de Platón. *Daniela Losiggio y otros* | [270](#)

Sujeto y política. La problemática de la subjetividad en Laclau. *Emilio Lo Valvo y Alfredo Romero* | [278](#)

La construcción mediática de «sujetos peligrosos». Aproximaciones desde una perspectiva foucaultiana. *Laureano Martínez y otros* | [286](#)

Higienismo y eugenesia: tensiones políticas en los inicios de Trabajo Social. *María Teresa Trachitte y otros* | [294](#)



## Presentación

Este libro digital recupera elementos significativos de la producción colectiva que fuera compartida por académicos, practicantes, graduados y alumnos en el marco de la segunda edición de las «Jornadas de Investigación en Ciencia Política», organizadas por la Secretaría de Extensión e Investigación de la Facultad, y por la Coordinación de la Licenciatura en Ciencia Política.

Este libro tiene un antecedente inmediato. La [primera edición](#) comenzó a soñarse durante la preparación de las «I Jornadas de Investigación en Ciencia Política», realizadas en septiembre de 2008, en cooperación con la Sociedad Argentina de Análisis Político (S.A.A.P.).

Para la organización de aquella reunión científica, asumimos como punto de partida el encontrarnos atravesando la implementación del 4.º de la carrera, y lo que ello significaba en términos de desafíos por venir. Casi con exclusividad, nos interesaba satisfacer dos necesidades básicas: que los docentes pudieran conocer las áreas de interés de investigación de sus colegas, llevadas adelante fundamentalmente en otras instituciones o en sus estudios de postgrado por un lado; y por el otro, que los alumnos supieran el qué, el cómo y el por qué de esos estudios e investigaciones, con miras a perfilar, revisar o confirmar las propias áreas de interés y/o desarrollo profesional.

Dos años después, nos encontramos no sólo con la Licenciatura en Ciencia Política implementada en su totalidad, y con un número muy importante de concursos en marcha para fortalecer los equipos de cátedra, pero también abocados al diseño de un programa de postgrado en el campo de la Administración y Políticas Públicas, en cooperación con la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE, por sus siglas en inglés).

En este contexto, aspiramos a compartir con nuestros lectores mucho de lo bueno que arrojó como resultado la reedición de estas Jornadas. Y también a que ellas puedan convertirse en un ámbito privilegiado de discusión, que cada dos años convoque a docentes-inves-

tigadores, alumnos, funcionarios municipales, provinciales, y nacionales con asiento en la región, a intercambiar y debatir en torno a la producción de conocimiento, los vínculos entre teoría y práctica, y los dispositivos de transferencia que puedan realimentar el proceso, y finalmente, las formas de construir los nexos entre investigación, docencia y extensión.

*Diego J. Gantus*

Secretario de Extensión e Investigación

Eje 1

# Estado, Administración y Políticas Públicas

*Mariana Berdondini y Cintia Pinillos*

*Enzo Ricardo Completa*

*Guillermina Curti y otros*

*Silvina Gibbons*

*Verónica Paula Gómez*

*Alberto Martín Isla*

*Gisela Signorelli*

*Germán A. Tessmer*

# Lineamientos para el estudio de la relación representación – participación en ciudades entrerrianas

Mariana Berdondini y Cintia Pinillos\*

## Introducción

Este trabajo se enmarca en la reflexión teórica vinculada con la representación política y la participación ciudadana iniciada en las últimas dos décadas a partir del surgimiento de prácticas participativas impulsadas en los espacios locales. Una de las características presentes en estos procesos de incorporación de prácticas «participativas», es que las mismas parecieran surgir desde el Estado y no como demandas de la sociedad civil. Sin embargo, al observar más en detalle puede reconocerse la importancia de movimientos y prácticas sociales «desde abajo» que condicionaron el impacto de las mismas. Existe además, un marcado consenso en que la densidad y activación de la sociedad civil constituye un elemento central a la hora de evaluar los resultados y la continuidad de las políticas.

En este sentido, en primer lugar, se ponen en discusión diferentes miradas teóricas sobre la democracia representativa y la participativa; así como las relaciones de articulación / contradicción entre las estrategias innovadoras de participación ciudadana en los procesos de deliberación y toma de decisiones públicas, y los actores e instituciones tradicionales de la representación política.

En segundo lugar, se desarrollan algunos aspectos que se abordarán en una futura investigación, entre ellos: cómo se desarrollará la selección de casos locales; cuál es la relevancia del contexto en el cual se desarrollan prácticas y políticas participativas para el conocimiento comparado de la relación entre participación y representación; y posibles líneas de trabajo.

---

\*Cintia Pinillos: licenciada en Ciencia Política por la UNR. Docente-investigadora de la UNR y de la UNER, (<cintiapinillos@hotmail.com>). Mariana Berdondini: licenciada en Ciencia Política por la UNR. Becaria doctoral del CONICET / UNR y docente de la UNER, (<marianaberdondini@yahoo.com.ar>).

## Democracia, representación y participación

Las democracias realmente existentes en América Latina a comienzos del siglo XXI son relativamente estables, pero no se han consolidado ni constituyen procesos irreversibles, encontrándose más cerca de la precariedad que de la fortaleza (Ansaldi, 2008: 115). Se caracterizan por contar con elecciones competitivas; derechos civiles y humanos débiles; Estado e instituciones frágiles y con poca capacidad para asegurar la vigencia de la ley; desconfianza o insatisfacción hacia las instituciones democráticas por parte de la ciudadanía; consenso extenso pero superficial, aunque con regímenes notablemente resistentes. Estos rasgos de la democracia se vinculan con la pobreza, la desigualdad y los conflictos distributivos (Velasco, 2008: 137-138).

Si bien la idea central de democracia clásica estaba asociada al «gobierno del pueblo» o autogobierno, las formas políticas de la modernidad se basaron en la idea de *representación* a la hora de diseñar sus instituciones: las mismas garantizan determinados derechos y libertades a todos sus miembros, quienes a su vez periódicamente eligen a sus gobernantes dentro de un marco de elecciones incluyentes, libres y competitivas. De esta forma, en las actuales democracias, aquellos pilares de la democracia griega clásica como la selección de gobernantes por procedimientos de sorteo y la Asamblea, son reemplazados por otros dos componentes: los partidos políticos y las elecciones periódicas (Abal Medina, 2004: 12-13). He aquí los actores tradicionales de la representación.

Como plantean Avritzer y De Souza Santos, con el fin de la guerra fría y la profundización del proceso de globalización, el debate democrático es reabierto, volviendo su mirada a la discusión entre democracia representativa y democracia participativa. Para estos autores, las obras de autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986) y Habermas (1984 y 1995) y Lechner (1988), Nun (2000) y Bóron (1994) en los países del Sur, se constituyen en referentes de una concepción que, manteniendo una respuesta procedimental al problema de la democracia, la vincula con la democracia como forma de vida. Entendida como una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre esta y el Estado, la noción resignificada de democracia, permite iniciar la búsqueda de una nueva institucionalidad (Avritzer y Santos, 2003).

En este marco general se inscribe la implementación de nuevas formas institucionales que plantean revitalizar al Estado y acercarlo a los ciudadanos para profundizar la democracia. Nuestra región ha sido la más fructífera en desarrollos teóricos y experiencias, de forma tal que el continente aparece como un mosaico de «laboratorios participativos» que se extienden desde las asambleas populares de la República Bolivariana de Venezuela hasta

las nuevas prácticas de gestión en diferentes municipios de Brasil, Uruguay y Argentina, entre otros casos.

Desde hace dos décadas, en algunas ciudades latinoamericanas, han comenzado a implementarse políticas que promueven la participación ciudadana en la gestión pública. Estas experiencias han sido impulsadas desde los gobiernos y han impactado tanto en las prácticas ejecutivas como en las legislativas. Es en estas últimas, por ser los parlamentos locales los espacios tradicionales de delegación y deliberación, donde más se manifiesta la tensión entre los nuevos elementos introducidos por la participación ciudadana sobre las formas tradicionales de representación (Berdoncini, 2008).

En este sentido, la política local ha cobrado importancia para los estudios académicos, fundamentalmente como espacio de construcción de identidades y de articulación de la competencia política (Fung y Wright, 2003; Avritzer y Santos, 2004). Por lo tanto, las gestiones de los centros urbanos más importantes de la región comenzaron a ocupar un lugar político relevante, ya fuera —de acuerdo con los diferentes paradigmas que sostenían los cambios— para ser consideradas como núcleos necesarios para la movilidad de capitales internacionales, tanto como para ser pensadas como espacios aptos para trabajar en pos de una mejora de la inequidad distributiva (Gugliano, 2006).

Los procesos de incorporación de políticas participativas han surgido fundamentalmente desde el gobierno y no como demandas explícitas de los actores de la sociedad civil, aunque cuando se observa más en detalle puede reconocerse la importancia de movimientos y prácticas sociales «desde abajo» (Avritzer, 2004; Avritzer y Santos, 2004; Ford, 2008). Por otra parte, existe un marcado consenso en que la densidad y activación de la sociedad civil local constituye un elemento central en los resultados y la continuidad de las políticas (Avritzer, 2004; Goldfrank, 2006; Fung y Wright, 2003; Cabannes, 2004).

A su vez, estos procesos de introducción de políticas de participación ciudadana, se desarrollaron como contracara de la crisis de representación y de la pérdida de la centralidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa —parlamentos y partidos—, como agentes centrales de la mediación entre la sociedad y el Estado.

Así como en la experiencia latinoamericana la introducción de políticas participativas en la gestión pública local se produce por un estímulo inicial de los gobiernos, también puede observarse una tendencia bastante generalizada en los partidos que las promueven. En muchos casos, y no solo en los más emblemáticos, la introducción de políticas participativas fue propuesta e implementada por partidos orientados hacia la centro-izquierda de sus respectivos sistemas de partidos. Desde fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, muchos partidos de la izquierda o centro-izquierda obtuvieron éxitos en las elecciones municipales, especialmente en grandes centros urbanos. Estos partidos ocupaban

el rol de oposición en el escenario nacional, y en algunos casos se desempeñaban también como oposición en el nivel provincial —o estadual— (Pinillos, 2009).

Este rasgo común resulta relevante, ya que permite definir una forma particular de concebir el ejercicio del poder en relación con la participación ciudadana por parte de estas fuerzas políticas, a la vez que evidencia una forma alternativa de legitimación en el ejercicio de gobierno, que en muchos casos contribuyó para proyectar hacia niveles de gobierno superiores los logros iniciales alcanzados en el nivel municipal, en parte asociados con la implementación de estas políticas.

Cuando se aborda el debate en torno a la relación entre representación y participación, se observa que las trayectorias histórica y teórica de la democracia representativa se han construido en oposición a las formas participativas de intervención de los ciudadanos en el gobierno. La representación, en su versión más tradicional, es entendida en términos de autorización, concentrando en el acto eleccionario las posibilidades de participación y control ciudadano sobre el gobierno (Pitkin, 1985; Manin, 1998).

Se han planteado, sin embargo, aportes que complejizan esta relación señalando los límites del lazo representativo tradicional y las potencialidades de la participación para la consecución del ideal democrático, sobre todo en los escenarios locales (Pateman, 1970; Barber, 2003). Así, la relación entre representación y participación puede ser considerada como una ecuación complementaria, no excluyente de las potencialidades que implican para el lazo entre ciudadanos y gobernantes.

Para abordar el trabajo desde perspectivas teóricas que permitan repensar a la luz de los casos los vínculos entre la representación y las nuevas instituciones participativas, es interesante considerar los aportes realizados por Leonardo Avritzer (2007).

Para este autor, las instituciones participativas que surgieron desde la democratización en Brasil tuvieron como resultado un incremento de la representación. Este resultado se dio tanto porque los propios actores sociales se autodefinieron como representantes de la sociedad civil, como porque el Estado comenzó a lidiar institucionalmente con una «representación oficial» de la sociedad civil. El incremento de representación implica tanto un crecimiento de las formas de intervención de los actores sociales en las instituciones participativas en función de la presentación de ciertos temas, así como el hecho de que en instituciones como los Consejos de política, algunos actores son elegidos para ejercer el papel de representantes de la sociedad civil (2007: 444). De ese modo, los nuevos vínculos representativos no serían sólo producto de la autodesignación de los actores sociales o del reconocimiento por parte de los funcionarios involucrados en el proceso, sino también que las propias instituciones participativas establecerían y regularían el establecimiento de

canales alternativos —y complementarios— a las formas representativas tradicionales, en relación con determinadas temáticas.

Estas nuevas formas de la representación se diferencian de la que se genera en el seno del parlamento por no tener como requisito explícito la autorización, pero fundamentalmente por no presuponer otro de los atributos propios de la versión tradicional: el monopolio territorial y la igualdad entre los individuos. La representación ejercida por la sociedad civil es pluralista y aún cuando coincida con un territorio determinado en una estructura de consejo, se superpone con otras formas que, en general, toman decisiones vinculantes en relación con el mismo tema en el mismo territorio (2007: 444).

Tomando el desarrollo que Avritzer hace de las diferentes formas contemporáneas de la representación, es posible analizar las dimensiones que involucran la representación de la sociedad civil en donde aparece el vínculo simultáneo entre los actores sociales, temas específicos y foros (o espacios) que favorecen la agregación de los mismos para influir en la elaboración de políticas públicas.

Así aparecerían claramente tres dimensiones que permitirían estudiar las nuevas formas de representación de la sociedad civil que pueden darse en el marco de las políticas participativas en escenarios locales: 1) la autoidentificación de los ciudadanos que participan como representantes de la sociedad civil (o de los vecinos, barrios, etc.); 2) la identificación por parte del Estado de los ciudadanos que participan como «representantes oficiales» de la sociedad civil e interlocutores privilegiados para el tratamiento de distintos temas; y 3) los mecanismos alternativos que establecen las propias instituciones participativas para canalizar la relación de representación a través de procesos electivos *ad hoc*.

## La localización de la política y la producción de estudios comparados

El proceso de globalización, profundo en sus raíces y consecuencias políticas y sociales, implicó transformaciones en los sentidos, prácticas y funciones de los gobiernos locales respecto del pasado.

El control estatal sobre el espacio y el tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación, población y poder (Castells, 1997: 272); generando una brecha entre el ámbito decisorio institucional y el universo en el cual se producen, distribuyen, asignan y otorgan los recursos necesarios para la toma y ejecución de decisiones (Bauman, 1999: 7). El Estado-nación, en su esfuerzo por restaurar la legitimidad, descentraliza el poder administrativo regional y local reforzando las tendencias centrífugas y potenciando la cercanía y referencia de los ciudadanos al gobierno local.

Siendo tradicionalmente una prolongación de los «asuntos domésticos», relacionados con el mantenimiento de la infraestructura urbana y la provisión de servicios (alumbrado público, barrido y limpieza de calles); la complejización de la vida social y los procesos de descentralización llevaron a los gobiernos locales a asumir nuevas responsabilidades y crecientes desafíos. Es este marco de localización de la política afloran diversas respuestas que apelan a la proximidad y a la participación de los ciudadanos comunes en la toma de decisiones públicas (Berdondini, 2009).

El conocimiento producido en torno a la incorporación de prácticas e instituciones participativas en los espacios locales, sobre todo en América Latina, ha sido en general abordado de manera intensamente descriptiva, resaltando el impacto que los mismos tuvieron en los distintos casos paradigmáticos —Porto Alegre y otros importantes municipios brasileños; Montevideo; Rosario; Morón; etc.—. Pero estos estudios, en general no intentaban reconocer y comprender las semejanzas y diferencias contextuales que instituciones y prácticas participativas similares tenían sobre las formas tradicionales de representación en escenarios sociales y políticos diversos.

Cuando se analiza el debate en torno a la relación entre representación y participación, se han planteado aportes que señalan los límites del lazo representativo tradicional y las potencialidades de la participación para la consecución del ideal democrático. A partir de lo expuesto, es posible entender la relación entre representación y participación como una ecuación complementaria, que potencia el lazo entre ciudadanos y gobernantes. Pero es necesario analizar esta relación en contextos sociales y políticos diversos.

La investigación propuesta pretende analizar comparativamente distintas experiencias participativas en municipios de la provincia de Entre Ríos, la relación generada entre los mecanismos de representación tradicionales y las nuevas prácticas participativas desarrolladas en escenarios locales, con el objeto de precisar los marcos teóricos de análisis utilizados para su interpretación y colaborar con la profundización práctica de la calidad de la representación y la participación democráticas.

Así, se plantea la necesidad de recontextualizar el estudio de los procesos participativos locales, para estudiar el alcance diferencial que los mismos han tenido en los distintos escenarios locales. Este análisis, tiene que ser orientado por conceptos relevantes. Los conceptos son las claves interpretativas de las que dispone la política comparada, ya sea cuando se aplica en el nivel nacional como en el subnacional, para contrastar fenómenos en principio semejantes en contextos temporales y espaciales diversos.

En función de lo anterior se considerarán los estudios disponibles sobre los espacios locales, considerando como insumo inicial los casos en los que se llevó adelante el *Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios*, desa-

rrollado por la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

El mismo, focalizó el estudio de las prácticas democráticas entendidas como el modo en que un Estado organiza sus instituciones y las relaciones con la sociedad en cuatro dimensiones: *la cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, el trato al ciudadano y la rendición de cuentas*; considerándolas esenciales para la consolidación de las instituciones de la democracia.

La auditoría tiene lugar a pedido del Municipio y de acuerdo al financiamiento logrado. De este modo, la razón de la selección de los casos se funda principalmente en la disponibilidad de la información generada en el marco de este programa entre los años 2003 y 2009 respecto a las prácticas democráticas en municipios de la Argentina. Así, gobiernos locales de diversas ciudades y localidades de la Provincia de Entre Ríos han sido auditados en este período. Entre ellos: Concepción del Uruguay, Crespo, Diamante, Villaguay, Gualaguaychú, Cerrito, Concordia, Libertador San Martín y Bovril.

La selección de los casos a comparar resulta interesante en tanto se tratará de municipios cuyo estudio ha sido poco explorado y que claramente presentan diferencias en términos de tamaño de la población, «densidad asociativa», signo político del municipio, tipo y alcance de las políticas participativas impulsadas por los Estados municipales y satisfacción social con la democracia local. He aquí la relevancia de contar con un caudal de datos generados respecto a las prácticas en los espacios locales, dispuestos para realizar otras lecturas en función de las dimensiones que se proponen.

La información disponible se contrastará con entrevistas a los actores relevantes de los distintos procesos y observación participante en distintos dispositivos participativos que se estén implantando en la actualidad. También se consultarán periódicos y otras publicaciones locales, así como también la documentación producida desde los órganos de gobierno en relación con las políticas participativas.

## Presentación de las líneas de investigación

Con el marco de análisis presentado se intentará profundizar algunos de los siguientes ejes de trabajo: incrementar el conocimiento acerca de las prácticas participativas desarrolladas desde 2001 hasta la fecha en distintos municipios de la provincia de Entre Ríos; relevar algunos indicadores de capital social local y sus relaciones con las prácticas participativas en distintos escenarios; caracterizar los vínculos entre los mecanismos de representación y las prácticas participativas locales, indagando la noción de representación/representante en las referencias de los distintos actores involucrados (ciudadanos, funcionarios estatales).

Como consecuencia de este último punto, se analizará si se produce una autoidentificación de los ciudadanos que actúan en el marco de las instituciones participativas como representantes de otros ciudadanos y si esta relación deviene de su pertenencia a organizaciones de la sociedad civil o de su condición de vecino. Por otro lado, al indagar sobre las percepciones de los funcionarios estatales que participan en los procesos y en las autoridades locales que los promueven, se analizará si interpretan la participación ciudadana como instancias alternativas o complementarias de las instituciones representativas.

En función de estas dimensiones se podrá establecer si las distintas políticas participativas establecen mecanismos para la generación de representantes de los ciudadanos en el marco de las políticas. En aquellos casos que promuevan la generación de instancias de representación, se tratará de analizar cuál es el carácter de este nuevo vínculo representativo, en función de las relaciones habituales de representación política.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ansaldi, Waldo (2008). «La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración». En: Ansaldi, Waldo (comp.) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Avritzer, Leopoldo (2007). «Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Aça». *Dados Revista de Ciências Sociais*, Vol. 50., Nº 3. Rio de Janeiro.
- Avritzer, Leopoldo y Sousa Santos, Boaventura (2003). *Para ampliar el canon democrático*. s/d. Documento disponible en: <[http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-es.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-es.html)>
- Barber, Benjamin (2003). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bauman, Zigmund (1999). *La Globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berdondini Mariana (2009). *Democracias locales. Las transformaciones en las prácticas parlamentarias y las tensiones entre representación y participación. El caso del Concejo en los Barrios de Rosario*. 5.ª Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Documento disponible en: <<http://igg.fsoc.uba.ar/>>

- jóvenes\_investigadores/5jornadasjóvenes/EJE10/Ponencia%20Berdondini%20Mariana.pdf>
- Berdondini, Mariana (2008). *¿Una política participativa desde el Parlamento local? El Concejo en los Barrios de Rosario a la luz de sus objetivos, funcionamiento y efectos*. Tesina de Grado inédita, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.
- Cabannes, Yves (2004). *Participatory Budgeting: a significant contribution to participatory democracy. Environment and Urbanization*. International Institute for Environment and Development. Disponible en: <<http://eau.sagepub.com/content/16/1/27.full.pdf+html>>
- Ford, Alberto. *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de Doctorado, FLACSO - Argentina, 2007. Documento disponible en: <[http://www.flacso.org.ar/publicaciones\\_vermas.php?id=469](http://www.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=469)>
- Fung, Anchon y Wright Olin, Erik (2003). *Democracia en Profundidad*. Colombia: Utopías.
- Goldfranck, Benjamín (2006). «Los procesos de ‘presupuestos participativos’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio». *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. N° 2. Santiago.
- Gugliano, Alfredo (2006). «Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre». *Revista Temas y Debates*, N° 12, Rosario.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lucca, Juan y Pinillos, Cintia (2007). «Avatares de la política entrerriana a propósito del conflicto de las papeleras». En Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos (Compiladores) *Del otro Lado del Río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Nun, José (2001). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinillos, Cintia (2009). *La relación entre el gobierno y la oposición en el proceso de formulación, implementación y control de políticas participativas en escenarios locales. Apuntes de una investigación comparativa*. Coloquio Política, Historia y Sociedade: perspectivas comparadas. Anais do evento. Organizado por la UFPR, Curitiba, agosto.

Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Velasco, J. L. (2008). «Democratización y conflictos distributivos en América Latina». En: Ansaldi, Waldo (compilador). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

# Restricciones al asociacionismo municipal en Argentina y España

Enzo Ricardo Completa\*

## Introducción

El estudio del asociacionismo municipal en Argentina y España obliga a efectuar algunas aclaraciones previas. En primer lugar, las circunstancias políticas y socioeconómicas son distintas en ambos países, hecho que condiciona la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y la configuración de las asociaciones entre municipios. Tampoco la naturaleza de los regímenes municipales reviste características similares. Así, en España encontramos numerosas normativas nacionales que regulan el asociacionismo municipal, mientras que en Argentina el nivel de gobierno superior guarda silencio al respecto, dejando que sean las provincias las que regulen la creación, competencias y funcionamiento de los organismos asociativos municipales.

Hechas estas salvedades, en el presente artículo reflexionaremos en torno a las restricciones institucionales que dificultan el asociacionismo municipal, lo que nos permitirá proponer algunos criterios para la modificación o elaboración de normas legales y políticas públicas destinadas a incrementarlo. Dado el desarrollo incipiente de articulaciones municipales en Argentina y en España, se propone un análisis comparado entre la Provincia de Mendoza y la Comunidad Autónoma de Andalucía, dos entidades intermedias de características demográficas, económicas y territoriales semejantes en el contexto de sus respectivos países, en donde la creación de estos organismos asociativos municipales se encuentra en plena actividad.

---

\*Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo) y Máster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO). Actualmente se desempeña como becario del CONICET y cursa el Doctorado en Ciencia Política en la UNR (<enzocompleta@fcp.uncu.edu.ar>).

## Tipología de los organismos asociativos en la gestión local argentina y española

### *El caso argentino*

Como consecuencia, principalmente, de la crisis del Estado de Bienestar y del proceso de descentralización de la administración pública evidenciado en Argentina a fines del siglo pasado, los municipios asumieron una multiplicidad de nuevas funciones, las cuales al presente se ejercen casi con la misma estructura jurídica y atribuciones fiscales que hace unas décadas. En muchos casos, estas funciones exceden el ámbito de resolución territorial de los municipios, lo que comenzó a hacer atractiva la generación de políticas asociativas de carácter horizontal.

Dentro del arreglo institucional argentino, sobresalen dos tipos de organismos asociativos municipales, ambos de creación voluntaria, espontánea y ascendente:

- a) Consorcios: entidades constituidas por dos o más municipios, o entre aquellos y otras organizaciones públicas o privadas, para la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.
- b) Microrregiones: a diferencia de los consorcios, suponen un compromiso más grande por parte de los municipios asociados, quienes se vinculan para construir una instancia de desarrollo mucho más vasta, orientada a potenciar el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales.

De acuerdo a Daniel Cravacuore y Adriana Clemente (2006), en el año 2006 existían 76 entes intermunicipales en Argentina de los cuales el 46 % se encontraba ubicado en la región pampeana, el 18 % en la Patagonia, el 16 % en la región nordeste, el 13% en la región noroeste y sólo el 7 % en la región cuyana.<sup>1</sup> Actualmente no contamos con un estudio que de cuenta de la evolución que tuvo la creación de organismos asociativos municipales en el país, aunque sí para el caso de la provincia de Mendoza en donde hemos identificado seis microrregiones y cuatro consorcios, todos creados a partir del año 2000, cuando la crisis política y socioeconómica que aquejaba al país comenzó a afectar a los municipios con más fuerza que nunca.

---

1. Creada en el año 1988, la Región Nuevo Cuyo se encuentra integrada por las provincias de Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja.

### *El caso español*

En España, la creación de organismos asociativos municipales se encuentra vinculada a la situación de fragmentación municipal que caracteriza a la mayoría de sus provincias (Font y Parrado, 2000), en donde se observa una gran cantidad de pequeños gobiernos locales despoblados, con escasas capacidades institucionales y recursos económicos para gestionar las nuevas funciones asumidas tras el proceso descentralizador de la administración pública iniciado luego la transición democrática a finales de los años setenta.

En el régimen local español, se destacan cuatro tipos de organismos asociativos municipales:

- a) Consorcios: conformados voluntariamente por dos o más municipios, o entre éstos y otras administraciones públicas (incluidas la administración autonómica y provincial, mancomunidades e incluso otros consorcios) o entidades privadas sin ánimo de lucro, con fines de interés público.
- b) Áreas metropolitanas: integradas por municipios radicados en grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones socioeconómicas que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Su creación, fórmula de administración, régimen económico y de funcionamiento se instrumenta por ley de las Comunidades Autónomas (CA).
- c) Comarcas: creadas por leyes de las CA, las cuales determinan el ámbito territorial, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno. Pueden estar integradas por otros organismos públicos y/o privados y por municipios de más de una provincia.
- d) Mancomunidades: entidades locales integradas exclusivamente por municipios. Son creadas de manera voluntaria para la gestión de intereses comunes de competencia municipal. Se rigen por sus propios estatutos, los cuales regulan su ámbito territorial, objeto, competencias, órganos de gobierno, recursos y funcionamiento.

En cuanto al desarrollo de los organismos asociativos, las mancomunidades constituyen las iniciativas de mayor impacto, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios asociados (Riera Figueras, *et al.*, 2005: 151) En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles, el número de mancomunidades asciende a 1.126, número que representa al 60 % de los municipios y al 50 % de la población nacional (García Mesas, *et al.*; 2010).

El éxito de estas iniciativas se debe, entre otras razones, a la sencillez de su proceso de creación, a su estructura organizativa poco compleja, a la posibilidad de modificación y am-

pliación de sus funciones con facilidad y a la ausencia de restricciones a la hora de disolver las mancomunidades y de incorporar municipios de otras provincias.

En los últimos años, sin embargo, el ritmo de crecimiento de las mancomunidades se redujo en favor de otras figuras asociativas que presentan una mayor flexibilidad tanto en relación a sus miembros como a su funcionamiento (Riera Figueras, *et al.*, 2005). En buena medida, este aparente declive de las mancomunidades se deriva de las políticas explícitas de fomento de otro tipo de iniciativas asociativas desarrolladas por niveles superiores de gobierno. Éste parece ser el caso de la CA de Andalucía, que claramente ha propiciado la creación de consorcios por sobre la figura de las mancomunidades, lo que se ha traducido en una mayor presencia de la primera iniciativa en el territorio andaluz.

A continuación realizaremos una aproximación al análisis del marco legal y las políticas de fomento para la conformación de organismos asociativos municipales en Argentina y España, en tanto variable que dificulta o facilita la institucionalización de las articulaciones y la ejecución de sus proyectos cooperativos.

## Fomento institucional para la articulación intermunicipal

Con frecuencia se han señalado las asimetrías existentes entre las competencias legales que poseen los municipios y las funciones que realmente cada uno de ellos realiza, las cuales exceden con holgura a las primeras. Parte del análisis para comprender la dinámica de institucionalización de los organismos asociativos municipales y su relación con los demás niveles de gobierno que constituyen su entorno, supone el estudio de estas asimetrías, tarea indispensable para identificar las restricciones institucionales que condicionan la efectividad de las políticas asociativas elaboradas por los municipios y otros niveles de gobierno.

Giandoménico Majone considera a las instituciones dentro del conjunto de restricciones que operan como condiciones para el comportamiento racional de los actores políticos. De acuerdo a este autor, los analistas de políticas usualmente se ocupan de manera explícita de unas cuantas limitaciones que se pueden medir con facilidad, como las restricciones técnicas y presupuestarias, pero tienden a tratar las restricciones políticas e institucionales, como aclaraciones o salvedades de último minuto que se agregan como apéndices a una estructura analítica ya establecida (1997: 109).

Un análisis competente de la factibilidad de estas políticas trataría de identificar todas las restricciones, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos y beneficios del relajamiento de las restricciones que no sean absolutamente fijas. Como señala Majone, se cometería un grave error si se subestimaran las restricciones institucionales ya que, de manera inequívoca, limitan la

libertad de acción de los gobernantes, políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos comunes, obligándolos a actuar dentro de las reglas definidas por el marco institucional existente (1997: 109).

En este sentido, el análisis de la correspondencia entre las fórmulas asociativas intermunicipales y las políticas de fomento de estas prácticas desarrolladas por niveles superiores de gobierno conforme a un arreglo institucional dado, nos permitirá efectuar una prospección acerca de los límites y posibilidades para la articulación intermunicipal en la provincia de Mendoza y en la CA de Andalucía, en el contexto inmediato de las políticas de descentralización estatal y en el más amplio de los procesos concurrentes señalados *ut supra* para el caso de ambos países.

### *Restricciones institucionales para el asociativismo intermunicipal en Mendoza*

Tradicionalmente, el gobierno nacional no ha promovido el asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo local en el país. Recién durante la década de los noventa se evidencian las primeras acciones en este sentido, entre las que podemos destacar: el fomento a la creación de organismos intermunicipales en algunas regiones del país (especialmente en la Patagonia) por parte del Ministerio del Interior; la entrega de subsidios a un grupo de consorcios en la Provincia de Buenos Aires en el marco del Programa PROSOL y el Plan Nacional de Modernización de Gobiernos Locales (1999-2001), que alentó la conformación de microrregiones hasta la renuncia del presidente de la Nación, Dr. Fernando de La Rúa, en diciembre del año 2001.

Más cerca en el tiempo, se destaca la asistencia económica brindada a numerosos organismos asociativos municipales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación a través de la Unidad Nacional de Preinversiones (UNPRE) y del Programa de Fortalecimiento Institucional y Productivo (PROFIP), así como también, el apoyo institucional brindado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación a organismos asociativos municipales

En lo que respecta a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la misma no consagró el derecho de asociación municipal aunque incorporó el artículo 123º por el cual se reconoció la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. A pesar del carácter imperativo de las disposiciones constitucionales, sin embargo, no todas las constituciones provinciales han receptado la autonomía municipal (específicamente, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza), lo que implica para sus municipios la imposibilidad de dictarse sus propias Cartas Orgánicas en virtud de que no poseen autonomía en el orden institucional (autonomía semiplena).

Respecto del fomento o regulación del asociativismo intermunicipal en las cartas magnas provinciales, llama la atención su ausencia en varias constituciones. En este sentido, solamente siete provincias habilitan constitucionalmente a sus municipios a constituir organismos intermunicipales: Buenos Aires, Corrientes, Río Negro, Chubut, La Rioja, Córdoba y Neuquén. Por su parte, las constituciones de Salta, San Juan, Santiago del Estero, Chaco, Catamarca y Tierra del Fuego solo habilitan a sus municipios a firmar convenios entre sí para la satisfacción de intereses mutuos vinculados a la construcción de obras y prestación de servicios comunes.

Por razones de espacio no analizaremos la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en las provincias. La misma, sin embargo, resulta sumamente escasa y limitada en cuanto a su contenido. En este sentido, solo hemos podido detectarla en las provincias de Chaco, Córdoba, Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Tierra del Fuego y Mendoza, lo cual nos da una idea de las *restricciones* reales y potenciales que deben afrontar los municipios argentinos al momento de desarrollar estrategias cooperativas.

El caso de Mendoza es especial por varias razones. En primer lugar, porque la última reforma constitucional data del año 1916, lo que la convierte en la carta provincial más antigua del país, y en segundo, porque la escasa normativa de carácter infraconstitucional sancionada en materia de asociativismo intermunicipal resulta ciertamente restrictiva para los municipios. Así, por ejemplo, el artículo 75.º inc. 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1.079 otorga a los Concejos Deliberantes la facultad de proveer y reglamentar servicios públicos, estableciendo que cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un departamento deberá someterse a la aprobación de la Legislatura.

Por otra parte, la Ley Nº 6.957 autoriza a los municipios a crear consorcios entre sí para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común «previa aprobación de sus estatutos y demás requisitos legales que disponga la Dirección de Personas Jurídicas quien otorgará, cuando así corresponda, la personería jurídica propia a los consorcios». En este caso las restricciones al asociacionismo municipal provienen de un órgano provincial, hecho que en sí mismo importa una grave restricción a la autonomía municipal.

A modo de síntesis, el proceso asociativo municipal en Argentina ha quedado librado a la iniciativa de las provincias, en aquellos casos en los que se han incorporado cláusulas específicas en las constituciones o en los que se han sancionado leyes que regulan la materia; y en otros, a la iniciativa de algunos jefes locales, quienes han generado estas formas asociativas sin el correspondiente respaldo normativo y bajo su exclusiva responsabilidad política y financiera.

En estos últimos casos el gobierno provincial casi no ha interferido en el proceso asociativo pero tampoco ha generado políticas de fomento a estas iniciativas. No ha ocurrido

lo mismo con el orden nacional, puesto que a pesar de su falta de competencia directa en la materia ha generado algunas políticas de apoyo a estas entidades.

### *Incentivos institucionales para el asociacionismo municipal en la CA de Andalucía*

La Constitución de 1978 dio un gran impulso a la creación de entidades asociativas municipales, otorgando a las nacientes CA un papel relevante en el desarrollo de las corporaciones locales. Otro gran impulso estuvo dado por la Ley Nº 7 de 1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que reconoció el derecho de asociación de los municipios para la protección y promoción de sus intereses comunes.

Con posterioridad a esta ley, numerosas normativas terminaron de definir el marco jurídico que regula la creación, funcionamiento y fomento de los organismos asociativos municipales. Conforme a los criterios dispuestos por la legislación estatal, corresponde a los Parlamentos Autonómicos determinar las competencias y formas de organización administrativa de las entidades supramunicipales, competencia que en la práctica ha generado una regulación normativa sumamente diversa en cada una de las CA.

En efecto, a través de la legislación las CA han propiciado la creación de tipos específicos de entidades asociativas municipales relegando a otras. Tal es el caso de las CA de Cataluña, Valencia, La Rioja, Murcia y del Principado de Asturias, que desde su propio Estatuto han apostado por la administración comarcal como fórmula de organización territorial (Barrero Rodríguez, 1995: 58). Por su parte, otras CA (como Aragón) han fomentado la creación de mancomunidades como primer paso para la futura creación de comarcas (Infante, 2003).

Finalmente, algunas Diputaciones Provinciales han impulsado la creación de consorcios debido a que esta figura permite la participación de niveles superiores de gobierno. Una política que, por un lado, contribuye a solucionar los problemas de financiación que poseen la mayoría de los organismos asociativos, pero que por el otro «constituye un freno y hasta cierto punto una tutela de la Diputación respecto de la iniciativa de los ayuntamientos de asociarse voluntariamente con los municipios que decidan y para los objetivos que libremente acuerden» (Riera Figueras, *et al.*, 2005: 154).

Para el caso específico de la CA de Andalucía, la Ley Nº 3/1983, de Organización Territorial, impuso al Concejo de Gobierno la tarea de fomentar «la utilización por los municipios de fórmulas asociativas encaminadas a lograr una distribución óptima de recursos escasos y a lograr la máxima funcionalidad en las inversiones públicas». Entre las fórmulas asociativas impulsadas resalta la figura consorcial, los espacios metropolitanos y las mancomunidades. Respecto de las comarcas, se destaca su ausencia en la realidad política-

administrativa andaluza, a pesar de encontrarse prevista su creación en la Ley de Organización Territorial de la CA; en el artículo 5.º del Estatuto Autonómico de 1981 y en el artículo 97.º de la Ley Orgánica 2/2007, por la que se aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En cuanto a las mancomunidades, áreas metropolitanas y consorcios, el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz prevé la sanción de una ley que deberá regular las funciones de las agrupaciones de municipios mencionadas. Por su parte, el artículo 98.º prevé la sanción de una Ley de Régimen Local, la cual deberá regular las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la CA, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

## Balance de las experiencias asociativas

Los organismos asociativos municipales generados en Argentina y España poseen diferentes niveles de complejidad y desarrollo organizacional, dependiendo de los distintos contextos políticos en los que surgieron; del marco jurídico que los regula y de las variaciones que presentan en la cantidad, pertenencia territorial y características de los actores involucrados, sin que puedan establecerse correlaciones o constantes entre estas variables, lo que dificulta la comparación de las experiencias asociativas.

Para el caso de la provincia de Mendoza, en ninguno de los casos analizados se detectó el funcionamiento de órganos deliberativos o de control, ni la presencia de planes estratégicos, reglamentos internos o manuales de funciones que aseguren la implementación de los proyectos asociativos, lo que habla del bajo nivel de complejidad organizacional de los organismos intermunicipales y de su disfuncionalidad estructural para el logro de los objetivos y metas propuestas. Un escenario diferente se presenta en la CA de Andalucía, en donde los organismos asociativos municipales han alcanzado un alto grado de desarrollo organizacional y permanencia en el tiempo como consecuencia, básicamente, de la ausencia de restricciones institucionales significativas en la abundante legislación local española y de las políticas explícitas de fomento emanadas de niveles superiores de gobierno.

En cuanto a la asistencia técnica y económica brindada a los organismos asociativos municipales de Mendoza, los informantes consultados coinciden en clasificarla como escasa o nula. Una situación totalmente diferente se presenta en Andalucía, en donde la tendencia general de los organismos asociativos municipales es financiarse a partir de sub-

venciones provenientes de niveles superiores de gobierno y entidades privadas nacionales o extranjeras.<sup>2</sup>

Como sostiene Valentín Merino Estrada, son pocos los organismos asociativos municipales que imponen y gestionan sus propias tasas y precios públicos por los servicios prestados, lo que entraña una gran debilidad para las mismas puesto que las hace dependientes de los subsidios y/o de las vicisitudes que atraviesen las haciendas de los municipios integrados. La definición de un marco general de financiación con reglas básicas que impulsen la autogestión financiera puede resultar conveniente para el funcionamiento de este tipo de organismos (2005: 128). Seguramente esta medida no eliminará la necesidad de las aportaciones periódicas, e incluso de los subsidios, pero importará un gran avance hacia su autonomía financiera.

## Conclusiones

La creación de organismos asociativos municipales en España no sólo no es ajena a las normas legales que emanan de las entidades autonómicas y provinciales sino que está directamente fomentada por ellas. No sucede lo mismo en Argentina, en donde la creación de este tipo de organismos no ha sido fomentada por la legislación ni por niveles superiores de gobierno.

Como señalamos, la ausencia de reconocimiento de la autonomía municipal en Mendoza ha condicionado tanto la estructura como el desempeño de las microrregiones y consorcios, imponiendo numerosas restricciones a la ejecución de tareas que requieren altos niveles de coordinación y complejidad. Adicionalmente, la falta de políticas públicas que fomenten el proceso de articulación municipal ha llevado a que muchos municipios prescindan de esta herramienta incluso cuando se presenta como solución viable a problemas que los municipios no pueden resolver individualmente.

Propiciar cuanto antes una reforma constitucional que reconozca la autonomía municipal e institucionalice el asociacionismo municipal podría ser el primer paso para extender esta estrategia a todos los municipios de la provincia. Dadas las dificultades políticas para concretar esta reforma, un avance en pos del fortalecimiento del asociacionismo municipal estaría dado por el dictado de una ley que autorice a los municipios a disponer de sus recur-

---

2. La concesión de subvenciones a organismos intermunicipales para el pago de gastos corrientes —muy frecuente en España— resulta discutible ya que si se realiza de forma habitual y generalizada se corre el riesgo de financiar déficits estructurales de los municipios asociados.

tos económicos y físicos con este destino, librándolos de las restricciones administrativas y legales existentes.<sup>3</sup>

En el futuro, aquellos municipios que posean una articulación débil con los municipios vecinos pasarán a depender exclusivamente de las transferencias de recursos del poder político central. Por el contrario, aquellos municipios que transiten la senda asociativa y promuevan la integración social y económica de la región en la que se asientan obtendrán mayores cuotas de autonomía y capacidad negociadora frente a terceros, alcanzando mayores beneficios para sus comunidades.

## Bibliografía

- Barrero Rodríguez, M. C. (1995). «La comarca, una administración de marcada vocación territorial». En: *Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales*. Granada, España: CEMCI.
- Consejería de Gobernación de Andalucía (2007). *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía. Una aproximación inicial*. España: Junta de Andalucía.
- Cravacuore, D. y Clemente, A. (2006). *El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina*. XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala.
- Font, J.; Parrado Díez, S. (2000). «Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades». *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, número 3. España.
- García Mesas, J., Ruiz, M. y Melida Nativi G. (2010). «El asociacionismo municipal. Casos de España, Nicaragua y Honduras». *Serie: Síntesis* Nº 42. Granada, España: UIM.
- Infante, J. (2003). «El camino de Aragón hacia las comarcas». IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. CIOT. Nuevos territorios para nuevas sociedades. Zaragoza, España.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Merino Estrada, V. (2005). «Las mancomunidades de municipios». En: Carbonero Gallardo, J. (Coord.) *La intermunicipalidad en España*. Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Riera Figueras, Pilar, Haas, Carlos y Amer Capdevila, Cristian (2005). «Las mancomunidades en España». *Boletín de la A. G. E.* Nº 39. España.

---

3. A modo de ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza no autoriza la asignación de partidas presupuestarias municipales a emprendimientos compartidos con otros municipios.

## Políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria. Rosario y su área metropolitana

Guillermina Curti, Soledad Brunetti, Mirian Musso,  
Laura Rastelli, Mauricio Spilere, Paola Ukie

### Introducción

El presente documento desarrolla la investigación realizada por miembros del Centro de Estudios «Política y Gestión» de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en el marco de la Cátedra «Fodepal: Observatorio del Sur». Desde este encuadre es que trabajó la temática de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, y se abordó las *Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Rosario y su Área Metropolitana*.

A partir de la indagación en torno a cómo se problematiza e interviene en la temática alimentaria en la región, el trabajo se propuso como objetivos:

1. despejar las improntas dominantes y los alcances que les otorgan los sostenedores de visiones como las de asistencia, seguridad y soberanía alimentaria, en su solapamiento y confrontación, expresados en el despliegue territorial de políticas de actores públicos y privados;
2. reconstruir el sentido y resultados de lo actuado al momento de la investigación, proporcionando elementos para una evaluación crítica y eventual reorientación.

Para tal fin se trabajó sobre dos planos distintos pero íntimamente relacionados, que se reconocen, interpelan y retroalimentan, a saber:

- El *plano nacional*, para reconstruir cómo se conceptualiza el problema, se define la cuestión y se diseñan estrategias de intervención en relación con la Seguridad Alimentaria.
- El *plano local*, para indagar acerca de las mismas dimensiones reconocidas, pero añadiendo lecturas sobre la incidencia de su implementación en el territorio (en

término de percepciones, reapropiación creativa, márgenes de autonomía, posibilidades de logro de objetivos planteados, entre otros puntos).

De esta forma, se interpeló —al mismo tiempo— la complejidad de ambos planos a la luz de categorías predominantes para el análisis, tales como: Intervenciones sociales del Estado; Política, Política Pública y Política Social; Importancia de los territorios y del desarrollo rural y regional.

El análisis de actores permitió reconocer el modo de nombrar, definir y conceptualizar que los mismos realizaban acerca de la temática alimentaria. Estos marcos, que estructuran posicionamientos y condicionan análisis, son rescatados en este trabajo con el objeto de redescubrir los argumentos que se esbozan al momento de problematizar la temática de la Seguridad y Soberanía Alimentaria. De este modo, también es posible descifrar la predominancia de algunos marcos sobre otros que, en conjunto con el patrocinio que se hace de ellos por parte de instituciones, organizaciones de investigación y/o investigadores, implica reconocer estrategias y recorridos desarrollados para imponer la vigencia de unos sobre otros.

## Rosario y su área metropolitana

El recorte espacial realizado para esta investigación se encuentra demarcado por la llamada Rosario y su Área Metropolitana; esta área se configura como un territorio abierto e interconectado, un espacio construido socialmente, resultado de las estrategias de organización de los actores y del tipo de instituciones que lo conforman. Es el espacio privilegiado de la interacción y del conflicto, donde se desenvuelven múltiples relaciones sociales que lo identifican.

El alcance del Área Metropolitana está definido por dos criterios: *a)* continuidad urbana (reconociendo la máxima prolongación del área así como su potencial de urbanización), y *b)* vinculaciones e interdependencias socioeconómicas.

Rosario y su Área Metropolitana forman un ámbito predominantemente urbano, estructurado en torno a una ciudad central articulada con otras localidades que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales vinculados entre sí. Este espacio territorial presenta un perfil social, cultural y económico complejo, con niveles importantes de interacción e interdependencia.

Cabe aclarar, además, que este criterio de delimitación es utilizado para la elaboración de informaciones censales y estadísticas nacionales. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) utiliza como categoría «Aglomerado Gran Rosario» para la realización de indicadores permanentes tales como la *Encuesta Permanente de Hogares*.

## Algunas precisiones acerca de la conceptualización de la seguridad y la soberanía alimentaria: dimensiones estructurantes

Para constituir un marco conceptual que aglutine el debate actual sobre la *Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria*, en tanto antecedente útil para reconstruir el abordaje realizado por los diferentes actores indagados, se pueden contrastar tradiciones, convergencias, derivaciones y sus implicancias. Las lecturas referidas a las dimensiones que los actores resaltan nos pueden ayudar a entender el estado de la cuestión alimentaria en la región seleccionada para esta investigación y, en alguna medida, el modo en que se conciben la *Seguridad y Soberanía Alimentaria*.

De un relevamiento acerca del surgimiento y la evolución de los mencionados conceptos a nivel internacional y de los actores auspiciantes, se pueden reconocer entre las dimensiones fundantes de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, las siguientes:

1. Alimentos nutritivos, culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica.
2. Acceso económico y físico a los alimentos, en todo momento.
3. Derecho de los pueblos a definir sus políticas agrícolas y de alimentos.
4. Equidad, ética y moral.
5. Inocuidad de los alimentos.

## Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en la región. Una mirada actoral y relacional

Existe una multiplicidad de actores que participan y se involucran en el proceso complejo de desarrollo de políticas públicas regionales. Por ello, es conveniente analizar, estudiar, comprender una política pública por etapas; cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollo y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras (Aguilar Villanueva, 1993: 15).

De este modo, el análisis de actores resultó relevante para este estudio. Con el objetivo de iniciar una exploración o un mapeo de actores se procedió a identificar los actores clave de la temática en la región, reconociendo aquellos individuos, grupos u organizaciones que tienen interés (en términos de una posición y una prioridad) en la temática y que pueden movilizar recursos para afectar los resultados de alguna forma. Como modo de seleccionar los actores relevantes en la región, se propuso realizar una primera exploración a partir de la combinación de fuentes y de estrategias de indagación, instrumentadas a los fines

de detectar centralidades actorales. La recolección de la información, para el posterior análisis, se realizó por medio de entrevistas semiestructuradas a los actores relevantes, cuyos objetivos se centraron en:

- identificar las problematizaciones que los actores realizan acerca de la temática de la Seguridad y Soberanía Alimentaria;
- reconstruir la percepción de los diferentes informantes calificados sobre las dimensiones centrales de la temática alimentaria;
- relevar los distintos modos de intervención que los actores efectúan en materia alimentaria.

### *La cuestión alimentaria en la región: problematizaciones y construcciones por parte de los actores*

La cuestión alimentaria en la región estudiada se encontró interpelada por distintas problemáticas que los actores entrevistados fueron enumerando. Partiendo del análisis de actores relevantes, podemos vislumbrar las siguientes problematizaciones —en muchos casos complementarias y en otros contradictorias—:

- Persistencia de Políticas Alimentarias asistenciales.
- Falta de presencia del Estado en la cuestión alimentaria.
- Inexistencia de un Sistema de Trazabilidad/Alimentos Seguros.
- Relevancia de la Cuestión de la Soberanía alimentaria.
- Críticas al modelo de Producción/Acumulación/Distribución.
- Falta de Buenos Hábitos en la cocina y en el consumo.
- Dificultades en el acceso de alimentos/Inequidad.
- Problemas Ambientales.

En este sentido, resulta interesante remarcar cómo algunas de las dimensiones que involucraron los defensores para construir el concepto de *Seguridad y Soberanía Alimentaria*, se ponen en juego como «cuestiones socialmente problematizadas» para la cuestión alimentaria de la región. Estas problemáticas identificadas por los actores se pueden asociar íntimamente con la pertenencia institucional de los actores.

Con el objeto de identificar actores primarios y secundarios para la problemática, se procedió a utilizar como herramienta la *Matriz de Menciones*, la cual permitió reconocer el posicionamiento relativo de los actores en un *ranking* de significación en relación

con la cuestión abordada. Así, se pudo observar la *centralidad del Estado* (tanto en su esfera provincial como en su esfera nacional), y la consideración por parte de los actores del diálogo y la interpelación a este actor como primordiales. Ello, no solo se visualiza al momento de conceptualizar la temática alimentaria, sino también en cómo se interviene en la misma. Un actor de permanente referencia ha sido la *Universidad*; tanto los actores sociales como los gubernamentales apelan a la necesidad de abordar la temática incluyendo a la academia. A partir de la herramienta utilizada se pudo observar que otro de los actores primarios es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organización interpelada por Actores Gubernamentales (AG) y por Actores Sociales Civiles (ASC), con los cuales se coordinan acciones junto a municipios, comunas, programas municipales, así como también, organizaciones sociales.

El actor que mayores menciones tuvo fueron las Organizaciones no gubernamentales (ONG); sin embargo, no se lo puede considerar como un actor en sí, sino solo a los fines de esta investigación, al sostener la necesidad imperiosa tanto de AG como ASC de trabajar, dialogar, vincularse entre sí.

### *La intervención en materia alimentaria en la región ¿propiciando la seguridad, la soberanía o la asistencia?*

El modo de intervenir de los actores, como hemos mencionado anteriormente, se relaciona íntimamente con los problemas que han identificado los mismos en la región. Así, frente a la *Problemática del Acceso Físico a los Alimentos*, encontramos intervenciones orientadas a:

- a. Brindar *asistencia alimentaria* a las familias o individuos, realizadas en gran proporción por AGP y AGM, siendo estos últimos ejecutores de programas nacionales y/o provinciales, entre los que podemos mencionar la *Tarjeta Única de Ciudadanía*, *Programa Nutrir Más*, *Bolsones*, asistencia en comedores, entre otros.
- b. La *autoproducción de alimentos* y el círculo virtuoso genera, en el sentido de promover producciones locales, regionales, autóctonas, favoreciendo la economía social y el surgimiento de micro emprendimientos que son sustentados por AG y ASC, a través de instancias de capacitación, promoción y formación de redes que comercializan los alimentos producidos. Los momentos de enseñanza se orientan a la capacitación en buenas prácticas para la manipulación de alimentos y en la cadena agroalimentaria.

Frente a la *Problemática de Alimentos Seguros*, encontramos intervenciones orientadas a su producción y garantía. Así, tanto AGM y AGP como ASC plantean estrategias de trabajo que se vinculan con lograr: «la creación de herramientas para el registro de establecimientos y productos alimenticios...», «sistemas de trazabilidad», «datos confiables», «certificación de los alimentos producidos».

De este modo, se puede observar que las intervenciones se encuentran orientadas a garantizar la *seguridad alimentaria de la población*, la cual es entendida como *acceso a los alimentos* y, en la mayoría de los casos, es llevada a cabo por AG a través de estrategias de *asistencia alimentaria* y existencia de *alimentos seguros*.

Es interesante poder observar cómo, pese a que la dimensión con más mencionada por los actores entrevistados se vincula íntimamente con la forma en que se entiende a la Soberanía Alimentaria, se prioriza/decide actuar en un marco de promoción de la seguridad alimentaria por medio de estrategias de asistencia estatal.

Sin embargo, es posible decir que las estrategias de autoproducción de alimentos promueven en cierta medida la Soberanía Alimentaria.

*Cuadro N° 1: Problemas, estrategias e intervenciones en materia alimentaria*

Problema	Estrategias	Orientadas a promover	Acciones
Acceso físico a los alimentos	Asistencia Alimentaria	Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nutrir Más</li> <li>• Tarjeta de Ciudadanía</li> <li>• Abastecimiento de víveres</li> <li>• Comedores Comunitarios</li> <li>• Seguro de capacitación de empleo</li> </ul>
	Autoproducción de alimentos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción de alimentos saludables</li> <li>• Producción y Venta de semillas híbridas «tradicionales» (sin eventos transgénicos)</li> <li>• Capacitación permanente a productores</li> <li>• Formación de redes con productores y consumidores</li> <li>• Ferias de venta</li> <li>• Campañas de difusión</li> <li>• Promoción de consumo responsable</li> <li>• Promoción de producciones regionales artesanales y semi-industriales en forma cooperativa</li> </ul>

Alimentos Seguros	Buenas Prácticas	Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro de los establecimientos y productos alimenticios que se elaboran en la Provincia de Santa Fe.</li> <li>• Sistema de Información y trazabilidad</li> <li>• Creación de legislación pertinente</li> <li>• Capacitación: sistema de prevención, buenas prácticas, epidemiología.</li> <li>• Auditoría control de la inocuidad de los alimentos</li> <li>• Asesoramiento y capacitación en la implementación de buenas practicas hortícolas y pecuarias</li> <li>• Conferencias sobre inocuidad en la producción primaria</li> </ul>
-------------------	------------------	-----------------------	--

Fuente: *Elaboración propia.*

## Conclusiones

El estudio de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en la región supuso recorrer y atravesar las complejidades propias de cualquier proceso social, donde una gran cantidad de actores problematizan sobre la temática, se interpelan, dialogan, diseñan estrategias en conjunto y coordinan la implementación de las mismas.

En este sentido, resulta interesante, a la luz de los objetivos trazados en la investigación, realizar algunas consideraciones finales. Es necesario afirmar la complejidad que implica el abordaje de la temática de la Seguridad y Soberanía Alimentaria, ya que se encuentra comprendida en una problemática general como es la de la Alimentación, la cual no le quita especificidad ni particularidad, aunque no puede desconocerse como marco que la aglutina.

Razón por la cual, la estrategia de investigación se orientó en un primer momento a reconocer las dimensiones estructurantes de los mencionados conceptos que actores auspiciantes retoman para caracterizarlas. Lo interesante del análisis fue entrever que estas dimensiones son identificadas por los actores locales al momento de reconocer las problemáticas en nuestra región. Se ha podido observar que las principales características de cómo es entendida la *soberanía alimentaria* fueron enunciadas y priorizadas por los actores en reiteradas ocasiones en las entrevistas. Así, *Alimentos nutritivos, culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica y Derecho de los pueblos a definir sus políticas agrícolas y de alimentos* resultan de las más mencionadas.

Sin embargo, más allá de su nivel discursivo, las intervenciones actorales se relacionan con acciones que promueven la *Seguridad Alimentaria*, en términos de *Acceso a los alimentos* y *Alimentos seguros*, las cuales se reconocen y relacionan mutuamente.

De este modo, es necesario remarcar que la intervención a través de estrategias para garantizar el *acceso a los alimentos* y el consumo y la producción de *Alimentos Seguros*, se vinculan, nuevamente, con otras *cuestiones sociales* identificadas en nuestra región, y común a la mayoría de los países de estas latitudes, a saber:

- Falta de poder adquisitivo, que deriva en situaciones de inequidad.
- Problemas de educación.
- Problema del acceso a las tierras.
- Sustentabilidad ecológica.

Se trata de cuestiones condicionantes y emergentes de los problemas identificados por los actores, y de sus estrategias para trabajar. Como elemento común a los actores se puede identificar la necesidad de *favorecer cambios* en términos de:

- Propiciar un modelo productivo integral (para algunos como una Reforma Agraria).
- Fomentar el surgimiento de economías locales, vinculadas con un modelo de desarrollo regional —a definir.
- Articular políticas públicas a los sistemas productivos de forma integrada con la población y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales
- Impulsar las economías familiares y proteger a los pequeños productores con el objeto de diversificar la producción.
- Promover la participación ciudadana, las redes y el asociativismo.
- Educación y cultura: buenas prácticas de producción, consumo y cocina.

En la otra cara de la misma moneda, se pudo observar cómo *principios asistenciales* desempeñan un rol fundamental en las distintas estrategias de intervención de los actores, devolviendo a la centralidad estatal un lugar predominante y protagónico. La posibilidad de cambio en los hábitos culturales se encuentra permeada por prácticas asistencialistas, no solo del Estado, sino también reclamadas por la sociedad.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa Grupo Editorial.

- Andrenacci, L. (2002). *Cuestión Social y Política Social en el Gran Buenos Aires*, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, Ed. Al Margen.
- Britos, Sergio & Costa, Ramiro (2007). *Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas. El caso argentino 2001-2007*, Premio de Actividad de Investigación 2007, FAO, <<http://www.nutrinfo.com/pagina/info/trabajo%20premio%20fao.pdf>>.
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V., Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en la Argentina*, Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil, Argentina.
- FAO (2008). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008*, Departamento Económico y Social, doc de la FAO <<http://www.fao.org/docrep/011/i0291s/i0291s00.htm>>.
- Leiras, M. (2007). *La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las Políticas Públicas*, en Acuña, C. y Vacchieri, A. comps. (2007): *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Ed. Siglo Veintiuno.
- Maletta, Héctor & Gómez, Rosario (2004). *Seguridad Alimentaria: Conceptos y Tendencias* en Biblioteca Virtual Fodepal <<http://www.fodepal.es/Bibvirtual/PAP/papsegcon.htm>>.
- Morata y Loughlin, (1991). *Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales*, en Revista Documentación Administrativa. Madrid. Nº 224-5.
- Niemeyer Almeida Filho y Vera Scholz (2008). *Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria: ¿Conceptos Complementarios?*, publicado en el XLVI Congreso de la Sociedad Brasileira de Economía, Administración y Sociología Rural, Río Branco, 20 a 23 de junio de 2008. Disponible en: < <http://www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf> >
- Ospina, S., Penfold, M., (2002). *Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales*, NAS-PAA, Caracas, Nueva Sociedad.
- Oszlak & O'Donnell (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación*, en Acuña Comp. (2008): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Plan Estratégico Rosario Metropolitana (2008). Rosario Metropolitana, Diagnostico Participativo.
- Rosset, Peter. (2003, vol. 9, Nº 4, 4 pp.). *Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements. Institute for Food and Development Policy Backgrounder*. Traducido por Adriana Latrónico y María Elena Martínez de.
- Vacarissi, Maria E. (s/d). *Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social*, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/cap6.pdf>>

*Sitios web consultados:*

[www.concienciarural.com.ar](http://www.concienciarural.com.ar)

[www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

[www.euro.who.int](http://www.euro.who.int)

[www.faa.com.ar](http://www.faa.com.ar)

[www.fao.org](http://www.fao.org)

[www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)

[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

## Estado y sindicatos: el fracaso del pacto social. Argentina, 1989-1991

Silvina Gibbons\*

Este trabajo forma parte de mi tesis doctoral en la que analizo la relación Estado-sindicatos entre 1989-1991. El estudio de dicha relación en este período es fundamental para poner en cuestión aquellas hipótesis, muy extendidas en la historiografía contemporánea, que sostienen la existencia de una continuidad entre el período que estudiamos aquí y el que se abre con la aplicación del plan Cavallo.

El gobierno hizo público su proyecto de gran acuerdo económico entre sindicalistas, empresarios y partidos políticos al poco tiempo de asumir. Este interés explica en parte su motivación por evitar una fractura sindical en las horas previas al Congreso que resultó en la división de la Confederación General del Trabajo (CGT) y en la constitución de una central menemista a cargo de la Mesa de Enlace —cuyo secretariado recayó en Guerino Andreoni— y la CGT Azopardo, liderada por Ubaldini y sostenida por el poderoso tándem Lorenzo Miguel–Hugo Curto —Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y Sindicato Unidos Petroleros de Estado (SUPE)—. Si bien el Ejecutivo siguió mostrando intenciones de llegar a convertir en realidad el acuerdo, las internas gremiales y las dificultades que se presentaron para fijar la pauta salarial semestral mantuvieron en *stand by* el proyecto durante el mes de noviembre. No obstante, en diciembre la escalada del dólar y la suba de la inflación convirtieron al pacto social en un imperativo.

En la primera semana de diciembre, el titular de la cartera de Trabajo, Jorge Triaca, el senador Eduardo Menem y el ministro del Interior, Eduardo Bauzá, expresaban la necesidad y la urgencia de celebrar un pacto social. Este último lo definía como «un pacto social que comprenda a todos lo que tienen que ver con la actividad diaria; trabajadores, empresarios, banqueros, productores y políticos. Una convocatoria absolutamente amplia y lo

---

\* Doctoranda en Historia, UBA. Docente UNER y UADER.

antes posible».<sup>1</sup> En un primer momento el gobierno siguió sosteniendo la necesidad de la reunificación sindical como paso previo para concretar el acuerdo. En aquel momento dos figuras parecían ser los obstáculos más fuertes para la reunificación de la central: Luis Barrionuevo y Saúl Ubaldini. El primero se había caracterizado por protagonizar los choques frontales más espectaculares con el Secretario General, su escasa predisposición al diálogo y su falta de interés por negociar posibles salidas a la división de la CGT. El segundo era la figura más cuestionada por sus opositores sindicales. Éstos últimos no parecían dispuestos a aceptar su nombre en una potencial lista unificada y, a la vez, Ubaldini era el único dirigente que sus seguidores no estaban dispuestos a excluir de la conducción cegetista.

Ambos obstáculos buscaron ser removidos cuando, a principios de diciembre, el interventor del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) se reunió con Lorenzo Miguel para otorgarle un subsidio millonario a la obra social de la UOM<sup>2</sup> y consensuar una posible candidatura de Ubaldini a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, a cambio de que este abandonara la dirección de la central y permitiera el llamado a un nuevo Congreso para elegir autoridades. El ubaldinismo pareció aceptar el ofrecimiento de la candidatura pero no abandonó su posición confrontativa con el gobierno. En el Congreso Nacional de la UOM celebrado por esos días, se decidió impulsar la normalización de las 62 Organizaciones y se nombró a un apoderado para gestionar la personería, como paso previo a la presentación de la candidatura de Saúl Ubaldini. Andreoni cuestionó el lanzamiento al afirmar que «las cuestiones deben plantearse ahora más en el ámbito institucional que político. Fundamentalmente, el movimiento obrero debe definir de qué manera se expresa frente a los problemas económicos y sociales».<sup>3</sup> Entretanto, Ubaldini admitió que «lo importante es saber cómo se sirve a la patria en el puesto que le indique el pueblo».<sup>4</sup> pero que de todos modos su intención no era dedicarse a la actividad política antes de que finalice su mandato al frente de la central, el 7 de noviembre de 1990.

Frente a este escenario político difícil el gobierno propuso públicamente intervenir la CGT y nombrar como interventores a dirigentes de una y otra fracción sindical. La propuesta fue aceptada por la CGT Andreoni pero el ubaldinismo puso reparos. Mientras estos últimos afirmaban públicamente estar analizando que posición tomar con relación a la posible medida, los trascendidos sostenían que la respuesta sería negativa. Para evitar una nueva frustración, el gobierno decidió echarse atrás, argumentando que el estatuto de la central

---

1. *Página 12*, 6 de diciembre de 1989, p. 3.

2. *La Nación*, 11 de diciembre de 1989, p. 8.

3. *La Nación*, 8 de diciembre de 1989, p. 8.

4. *La Nación*, 6 de diciembre de 1989, p. 6.

permitía la intervención solo por vía judicial. Todas las estrategias que elaboró el Ejecutivo orientadas a favorecer un acercamiento entre las partes para unificar a la CGT parecían condenadas al fracaso. Una y otra vez reaparecía el principal obstáculo, difícil de remover, que consistía en la falta de interés sindical por aceptar acuerdos mínimos tendientes a lograr la unidad. De allí en más, si el Ejecutivo quería impulsar un pacto social, este debía celebrarse contando con el hecho de que el movimiento obrero estaba dividido y que dicho acuerdo debía consensuarse con las dos CGT.

No obstante, por aquellos días las diferencias entre las dos fracciones sindicales se diluían tras una demanda común. El aumento de la inflación provocó que los salarios pactados para el semestre octubre-marzo quedaran desactualizados y evidenció la necesidad de impulsar una recomposición salarial. Por un lado, el ubaldinismo supeditó su apoyo a las inminentes medidas económicas impulsadas por el ministerio de Economía, al otorgamiento de un aumento salarial y, por otro, Andreoni reclamó al ministro Triaca una recomposición de los ingresos de los trabajadores por medio de una reapertura de paritarias si fuera necesario. El ministro comprendió que no era momento para refloatar conflictos por aumentos salariales y respondió que no se abrirían las paritarias aunque se asignaría una suma fija mensual hasta el fin del semestre.

El ministerio de Economía intentó contener la inflación, que había promovido un nuevo reclamo salarial, con un reajuste. Esto provocó una renovada ola de críticas sindicales. Las nuevas medidas incluyeron correcciones en la cotización de la divisa, en los precios y las tarifas de los servicios públicos, entre otras medidas. Mientras Ubaldini rechazó que «la única salida sean las posiciones monetaristas de los tecnócratas» y propuso como alternativa la »reactivación del mercado interno«, su par en la CGT San Martín afirmó que el nuevo ajuste debía recaer «sobre las espaldas y los bolsillos del sector financiero» porque el salario ya estaba desactualizado.<sup>5</sup> El nuevo ajuste afectaba directamente a los asalariados por lo que recibió la severa crítica de Andreoni y Ubaldini. El consejo directivo de la central menemista emitió un documento en el que afirmaba que «observa con creciente preocupación las derivaciones de la política económica y la manera en que se malogra no sólo el esfuerzo sino la credibilidad de millones de argentinos» y pedía que «se deje de lado las fórmulas cuyos resultados negativos son ya conocidos y para que se castigue con dureza a los sectores de la especulación y la usura, haciendo posible el camino de la revolución productiva con justicia social».<sup>6</sup>

---

5. *Página 12*, 8 de diciembre de 1989, p. 5.

6. *Página 12*, 12 de diciembre de 1989, p. 7.

En este contexto era difícil diferenciar a los sindicalistas de una u otra fracción a partir de sus dichos sobre el rumbo de la economía. El ubaldinista Ibáñez afirmó que la política económica del gobierno no era justicialista ya que «ni Perón ni ningún otro presidente eligió jamás a un *holding* internacional para el manejo total de la economía. A lo sumo se lo tiene como consejero».7 Entretanto, el líder cervecero volvía a cuestionar la ausencia de participación sindical en la elaboración de las medidas.

Este último punto generaba rispidez también dentro del sindicalismo menemista. En el interior del heterogéneo grupo alineado tras el liderazgo de Andreoni comenzaban a hacerse oír con más fuerza las voces que reclamaban una mayor injerencia sindical en las medidas de gobierno, fundamentalmente en aquellas que afectaban directamente sus intereses. Los sindicalistas que provenían de la Comisión de los 25 fueron quienes se mostraron más ofuscados por esta situación y reclamaron al ministro Triaca y al presidente Menem sendas entrevistas para plantear sus reclamos en este sentido. Los excafieristas habían realizado una apuesta política fuerte al pasarse a las filas del sindicalismo menemista y reclamaban como contraparte una mayor injerencia en los asuntos de gobierno. Además, el propio ex ministro Carlos Alderete, líder del sindicato Luz y Fuerza, protagonista de las negociaciones en busca de la unidad sindical, sostuvo que «todavía está un poco ausente la participación institucionalizada de los trabajadores en el diseño político que hoy tiene el gobierno» y reclamó la participación sindical ya que la consideró «fundamental».8

El 12 de diciembre el gobierno entregó a las dos CGT y, posteriormente, a los empresarios, un memorándum en el que especificaba que el pacto social tenía «como condición de viabilidad un pacto político-parlamentario que lo integre o lo preceda» y afirmaba que no estaba orientado a producir un «ajuste» sino que sería un «mecanismo participativo y concertatorio de administración de los efectos del ajuste en el tiempo». Además, contemplaba los distintos actores que debían participar en él. En primer lugar, el empresariado, que incluía a las instituciones representativas clásicas —Unión Industrial Argentina, Sociedad Rural Argentina, Cámara Argentina de Comercio, entre otras—, los *Holdings* nacionales ligados al gobierno —Bunge & Born—, sectores vinculados a contrataciones estatales, compañías petroleras, exportadores de *commodities*, sector financiero nacional y el empresariado del interior. En segundo término, los sindicatos, representados a través de «la CGT institucionalizada, en lo posible unida, con capacidad de expresar todo el espectro laboral tanto a nivel de opinión cuanto de peso orgánico y encuadramiento sindical». A continua-

---

7. *La Nación*, 9 de diciembre de 1989, p. 8.

8. *Página 12*, 12 de diciembre de 1989, p. 7.

ción, los partidos políticos con representación parlamentaria y, finalmente, el Estado, teniendo en cuenta «el cuádruple rol que el Estado tiene en nuestra actual estructura: como instancia institucional de poder, como productor de bienes y servicios, como adquirente de bienes y servicios y como empleador. Deben contenerse las provincias».

El memorándum partía de un diagnóstico que afirmaba que los actores sociales «muestran un comportamiento de poca previsibilidad y casi nula referencia a objetivos colectivos»<sup>9</sup> por lo que se sugería al empresariado ampliar el empleo, incrementar la inversión productiva, sostener la estabilidad de precios y cumplir con sus obligaciones impositivas y previsionales. De los sindicatos se requería un compromiso con la paz social, un aumento de la producción y aceptar incrementos del salario real en función de la productividad. Por su parte, los partidos políticos debían promover la consolidación del sistema democrático, sostener un compromiso parlamentario en el marco del pacto social y dar apoyo político a lo pactado. Finalmente, el Estado se comprometía a reducir el gasto público, ejecutar el proceso de reforma del Estado y definir y cumplir reglas de juego claras y estables.

Del escrito se desprende que el gobierno proponía un compromiso amplio a los actores sociales y políticos. No parece haber allí políticas económicas concretas sino más bien enunciados vagos y generales acerca del «rumbo» a seguir. La intención parece haber sido la de obtener cierto nivel de compromiso con las políticas oficiales por parte de los diversos actores involucrados y dotar de cierta institucionalidad a la participación de los sindicatos y empresarios en la dinámica económica, sin involucrarlos directamente en la definición de las futuras políticas públicas. Abrir un canal de participación limitado que dotase de consenso al accionar del gobierno e involucrara a los sindicatos y empresarios en las medidas gubernamentales para evitar que ejercieran presiones para modificar, desde afuera, las reglas de juego impuestas por el Ejecutivo. Asimismo, el pacto social dotaría al gobierno de canales de comunicación rápidos y estratégicamente reglados frente a la permanente posibilidad de la aparición de una nueva situación crítica tanto económica como política.

El proyecto de pacto social fue apoyado en lo inmediato tanto por Andreoni como por Ubaldini, quienes se expresaron favorablemente frente a la posibilidad de participar de un ámbito institucional que les permitiera negociar, al menos, ciertos aspectos de la política económica, fundamentalmente los salarios, y que generaba un espacio para elevar reclamos al gobierno en el marco de un arreglo institucional que los aceptara como parte del sindicalismo y los dotara de cierta legitimidad. No obstante, el cervecero advirtió que era prioritario que se produjera «una rectificación de las medidas (económicas)».<sup>10</sup> antes de

---

9. *La Nación*, 13 de diciembre de 1989, p. 12.

10. *La Nación*, 13 de diciembre de 1989, p. 1.

llegar a una concertación. Por su parte, el sector oficialista vio con buenos ojos la creación de un espacio desde el cual pudieran participar activamente de la toma de decisiones, lo que venía siendo el eje de las disputas entre el grupo de los 15 y el sector ex renovador. Este último grupo venía reclamando la falta de participación de la mesa de Enlace en las políticas lo que se había convertido en un foco de tensión en el interior del sindicalismo más cercano al Ejecutivo.

Mientras el gobierno buscaba consensuar con los sectores sindicales, empresarios y políticos la adopción de un acuerdo sobre precios y salarios, parecía producirse un consenso pero de distinto signo. La propuesta se hizo efectiva en una coyuntura de fuerte cuestionamiento al plan económico del grupo Bunge y Born, aunque las críticas excedían a esta cartera. Gremialistas y legisladores del peronismo comenzaban a manifestar públicamente su oposición a la política de privatizaciones que motorizaba el Ejecutivo a través del ministerio de Obras y Servicios Públicos a cargo de Roberto Dromi. El mismo día en que el gobierno entregó a los sindicatos el memorándum que establecía los principales puntos propuestos para el pacto social, un grupo de diputados justicialistas recibía en el Congreso a la Comisión de Gremios Estatales de la CGT Azopardo para apoyar su cuestionamiento a lo que entendían era un intento por destruir el patrimonio nacional. Durante la reunión, el diputado Germán Abdala explicó que su vocación era manifestar su «solidaridad con un conjunto de gremios estatales que se han planteado la defensa del patrimonio nacional frente a una política que intenta destruirlo».<sup>11</sup> Otro eje de la crítica al gobierno se sustentó en la ausencia de participación sindical en la toma de decisiones y en el reclamo de una mayor injerencia de los trabajadores en la redefinición del Estado y su rol en la economía. El diputado Carlos Ramos incluso definía la relación que debía vincular al gobierno y los asalariados estableciendo que «un gobierno peronista no puede reducir a los trabajadores al papel de contestarios, sino que debe reconocer su protagonismo social».<sup>12</sup> Dos días más tarde, la Comisión que nucleaba a los gremios de los empleados del Estado llevó cabo una manifestación frente al local de la CGT Azopardo con Ubaldini como único orador. En aquella oportunidad el líder sindicalista expresó sus críticas a la política privatizadora del gobierno y dio a conocer un documento que contenía propuestas para fortalecer a las empresas estatales a través de la participación de sus trabajadores.

Por esos días, La Fraternidad levantó un paro por tiempo indeterminado, que se prolongó durante 72 horas gracias a las negociaciones entre Ubaldini y el ministro del Interior Eduardo Bauzá, en las que el gobierno se comprometió a retomar a los maquinistas ce-

---

11. Ídem.

12. *Página 12*, 13 de diciembre de 1989, p. 6.

santeados, reclamo que había llevado al gremio a la huelga. Los funcionarios y sindicalistas menemistas creyeron ver en la forma en que se resolvió el conflicto una concesión del gobierno para con el sindicalismo de calle Azopardo, situación que benefició a Ubaldini al evidenciar tanto su capacidad negociadora como su poder de presión frente al Estado. Este resultado fue leído como un triunfo del ubaldinismo por los sectores alineados en la Mesa de Enlace, lo que provocó que decidieran no concurrir en lo sucesivo a las reuniones que Bauzá y Eduardo Menem venían convocando en busca de la unidad sindical.

Los problemas del gobierno se agudizaban cada día más. A las críticas que recibiera el reajuste establecido por Economía, se sumaba su imposibilidad de lograr el objetivo de estabilizar las variables macroeconómicas. Triaca recibía cuestionamientos por parte del sector ubaldinista y presiones de los menemistas para convertir en remunerativo el aumento otorgado por Economía para el sector privado. Bauzá, por su lado, veía fracasar su intento de unificar las dos centrales obreras por la desertión del grupo liderado por Andreoni, como consecuencia de la negociación ferroviaria que terminó otorgando rédito político a Ubaldini. Mientras tanto, cada vez con más fuerza se escuchaban voces críticas al gobierno desde el interior mismo del partido. Frente a este panorama, Menem comprendió que debía hacer algunas modificaciones en el gabinete cuanto antes.

El 15 de diciembre el presidente llevó a cabo un recambio ministerial. A causa del impacto negativo en la relación del gobierno con la CGT oficialista que produjo la gestión de Bauzá al destrabar el conflicto ferroviario, el ministerio del Interior pasó a manos de Julio Mera Figueroa mientras que su ex titular quedó a cargo de la cartera de Bienestar Social. En el ministerio de Economía los cambios implicaron el alejamiento del grupo Bunge & Born —representado por Rapanelli— y su reemplazo por un hombre de confianza de Menem, el contador Erman González. El recambio ministerial no implicó que el sindicalismo menemista pudiera tener algún tipo de intervención de allí en más en la política del ministerio de Economía o que el ubaldinismo se convirtiera en una alternativa que pudiera modificar el rumbo de dicha cartera. El nuevo ministro adoptó medidas más definidas tendientes a liberalizar la economía, lo que implicó un retroceso para los sectores sindicales de una y otra fracción.

Se inició así una nueva etapa dentro del primer gobierno de Carlos Menem. El alejamiento de Bauzá de la cartera política complicó la posibilidad de acordar el pacto con ambas centrales, aunque se mantuvieran separadas. Sin embargo, las dificultades para concretar la reunificación de la CGT obligó al gobierno a seguir dialogando con ambas centrales para concretar el acuerdo sin abandonar la esperanza de poder avanzar en la ardua tarea de unificar el sindicalismo. En ese contexto se hicieron públicas diversas ideas que apostaban a resolver la encrucijada, pero ninguna pudo arribar a un resultado favorable, en parte porque el Ejecutivo no estaba del todo convencido sobre los beneficios de contar con una

única central frente a la inminencia de un nuevo ajuste. Entre otras iniciativas, el gobierno propuso intervenir las dos centrales y dejar al sindicalismo a cargo de una comisión interventora cuyo principal objetivo sería convocar a un nuevo congreso para elegir autoridades en la central sindical unificada. Sin embargo, Miguel rechazó conformar una «comisión interventora» ya que «creemos que una intervención es coartar la libre discusión y la libre predisposición de las partes de reorganizarse por sí mismas».<sup>13</sup> De modo que el sindicalismo continuó dividido en los meses siguientes.

En esta nueva etapa, la comunicación pública de los objetivos del pacto quedaron a cargo del ministro Mera Figueroa quien expresó que el interés del Ejecutivo era «que nuevamente los factores reales de la comunidad se pongan de acuerdo en limitar sus derechos y también sus obligaciones para permitir alcanzar un mismo objetivo estratégico para el país» y que:

las corporaciones son una realidad que debemos admitir, tales como las Fuerzas Armadas, la Iglesia, los sindicatos... Hay que hacer lo que el conjunto de la sociedad quiere, pero la ejecución debe estar a cargo del gobierno democrático elegido por el pueblo y surgido de un partido político. Este planteo desde ningún punto de vista es corporativo, ya que una vez definido qué es lo que hay que hacer, la ejecución no estará a cargo de las corporaciones sino del Parlamento a través de leyes que luego aplicará el Poder Ejecutivo.

Desde un primer momento se evaluó la posibilidad de que el pacto social fracasara por falta de apoyos sindicales o empresarios, el ministro afirmó que ese escenario sería «más duro porque el Estado tendrá que apelar a la coerción en lugar de ser la resultante de un acuerdo común entre todos los sectores. El Estado tiene el uso de la fuerza, el monopolio del poder, y dentro de la ley hará lo que tenga que hacer».<sup>14</sup>

A principios de febrero Menem convocó a seis dirigentes de cada fracción sindical a participar de una reunión de gabinete para impulsar el pacto social. Tanto el primer mandatario como los sindicalistas de la mesa de enlace coincidieron en otorgar prioridad a la firma del pacto y no a la reunificación sindical, que demoraría mucho más. El ubaldinismo, por su parte, proponía propender a la reunificación como condición para la celebración del acuerdo e insistirían en «la formación de una comisión que sirva de marco de unidad y convoque a un nuevo congreso de la CGT».<sup>15</sup> Los ubaldinistas adelantaron que su gru-

---

13. *Página 12*, 23 de diciembre de 1989, p. 9

14. *La Nación*, 3 de febrero de 1990, p. 4.

15. *La Nación*, 1 de febrero de 1990, tapa.

po había «elaborado una programática de crecimiento sobre las soluciones para la mano de obra desocupada, la reactivación del mercado y la puesta en marcha de la revolución productiva con justicia social». El sindicalismo menemista insistió con que el pacto social «deberá tratar la política de ingresos, de empleo, de inversiones y financiera, el control del comportamiento del gasto público, la asignación de los recursos públicos y la legislación laboral y social, entre otros aspectos».<sup>16</sup> Durante la reunión, el gobierno logró que ambas centrales se comprometieran a firmar un documento titulado «Bases para un nuevo consenso económico y social» y se aprobó la creación de tres consejos asesores: para la transformación nacional, para la defensa de la competencia y la protección al consumidor y para el mejoramiento del gasto público y social. La prenda de cambio que ofreció el gobierno a ambos sectores sindicales fue la ratificación de la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo y las renegociaciones salariales sin techo.

En el documento se partía de un diagnóstico rápido de la crisis económica heredada del anterior gobierno con el objetivo de proponer la incorporación de diversos sectores de la sociedad para «instalar un auténtico clima de diálogo que permita abrir canales crecientes de participación popular» así como «desarrollar una política económica que contenga a la hiperinflación» a través de la generación de «las condiciones legales y políticas necesarias para desmontar un sistema de privilegios económicos y sociales surgido tanto de la debilidad del Estado, como de la prepotencia de los sectores beneficiados» de modo de «aliviar la enorme e intolerable carga que sobre los sectores sociales más débiles ha instalado la crisis heredada» y «sentar las bases para concretar definitivamente la transformación del Estado Nacional, como condición indispensable que lo ponga al servicio del pueblo y de la eficacia social».<sup>17</sup>

La participación de las organizaciones sociales y económicas en este contexto estaría orientada a:

- a) Desarrollar una política estructural antiinflacionaria, que supere los límites de los instrumentos monetarios y fiscales [...]
- b) Gestar una política de defensa del poder de compra del salario, de difusión de la información y efectiva protección de los derechos de los consumidores [...]
- c) Defender la eficacia del gasto social del Estado, en salud, educación y especialmente en aquél destinado a los sectores cadenciados [...]
- d) Señalar los marcos básicos de desarrollo de las políticas sectoriales que tiendan a lograr el crecimiento en el empleo, la inversión, la eficacia, la competitividad y las exportaciones [...].<sup>18</sup>

---

16. *La Nación*, 6 de febrero de 1990, p. 4.

17. *La Nación*, 7 de febrero de 1990, p. 18.

18. *Ídem*.

Una vez logrado lo anterior, se arribaría a «la construcción de la unidad» que implicaría que todos los sectores realicen «reales sacrificios» que pongan en marcha la «Revolución Productiva, en términos de aumento de la eficacia social y aprovechamiento de los recursos disponibles».<sup>19</sup>

Seguidamente, el documento formalizaba la participación del movimiento obrero organizado a través de su integración activa en los tres consejos asesores y operativos nacionales que el documento creaba. El primero, «Consejo asesor para la transformación nacional» no estaba previsto en el texto original y fue agregado a pedido de los sindicalistas presentes en la reunión y cuyos objetivos serían

contribuir al crecimiento del producto bruto interno, a la creación de empleo, a la distribución equitativa del ingreso, al incremento de la productividad, al desarrollo tecnológico, a la expansión de las exportaciones, al fortalecimiento del mercado interno con el propósito de asegurar las bases sólidas de un sistema económico que garantice la justicia social.<sup>20</sup>

El segundo llamado «Consejo para la Defensa de la Competencia y la Protección del Consumidor» proponía la contribución

mediante información, asesoramiento, control y [...] avalando a garantizar que la formación de los precios [...] resulte de condiciones de competencia y lealtad comercial [...] el control de la aplicación estricta de normas, calidad, cantidad [y] promover nuevas formas de comercialización [...] que contemplen el valor real de los bienes a consumir.

Finalmente, se preveía la creación de un «Consejo para el mejoramiento del gasto público social» que contribuiría:

mediante información, asesoramiento, control y, en los casos que corresponda, avalando a garantizar que los gastos e inversiones públicas [...] se realicen en base a estrictos criterios de prioridad social [...] el monitoreo de la efectiva aplicación de los recursos a los programas aprobados.<sup>21</sup>

---

19. Ídem.

20. Ídem.

21. Ídem.

Al mismo tiempo, el Consejo promovería «todas las formas de participación de las organizaciones de la comunidad [...] para asegurar el fluido abastecimiento de estos bienes públicos prioritarios».<sup>22</sup>

Por último, el documento ratificaba:

el compromiso y la participación sindical en la tarea impostergable de la reconversión del Estado Nacional, hito clave para superar el atraso y la decadencia argentina. El movimiento obrero organizado formará parte de la ampliación del consejo Consultivo para la Reforma del Estado, que se integrará con un representante sindical por cada empresa pública.<sup>23</sup>

El escrito no pareció tener ninguna línea de continuidad con el memorándum que se había entregado a los sindicatos. En diciembre se proponía a los gremios un compromiso con el aumento de la producción y que aceptaran que los aumentos salariales se definan en función de aumentos en la productividad. Tres meses más tarde, la necesidad de avanzar en el ajuste económico y la incipiente recesión asociada a una situación inflacionaria habían trastocado las prioridades del gobierno que, esta vez, pedía al movimiento obrero organizado que ejerciera tareas de control sobre las variables económicas que debían ser ajustadas.

A pesar de que los dos sectores sindicales se comprometieron a firmar el documento, el grupo más cercano al gobierno elevó críticas a la ausencia de una referencia explícita en el texto al problema del empleo. Los enunciados generales del mismo permitieron que ambos sectores no encontraran demasiados puntos frente a los que exponer diferencias y se avinieran a firmarlo, pero solo reservaba a los sindicalistas un rol de contralor de la inversión, del gasto y de los mercados aunque nada decía sobre su futura participación en la elaboración de políticas públicas. Los sindicalistas presionaron entonces para que se creara, junto a los otros dos ya previstos, el Consejo Asesor para la Transformación Nacional.

Cabe interrogarse si realmente el pacto social resultante de la firma de este documento sería realmente un acuerdo que apuntase a otorgarle un rol protagónico a los sindicatos, al menos en lo que a precios y salarios se refiere. Además, era difícil en ese contexto de ajuste económico sostener un acuerdo de estas características si lo que se buscaba era la participación sindical. En realidad, bien parece que el gobierno pretendía acallar posibles voces

---

22. Ídem.

23. Ídem.

de protesta y reclamos sectoriales más que incorporar a las corporaciones a la toma de decisiones públicas. En todo caso, los espacios destinados a la participación sindical en el documento distaban de ser aquellos que pretendían los sindicalistas, ya fuesen ex renovadores alineados en el oficialismo o ubaldinistas. No solo la falta de precisión en los roles que ocuparían los sindicatos dejaba demasiados espacios de indefinición, sino que la ausencia de acuerdos sectoriales previos y la existencia de dos centrales sindicales anunciaban las dificultades que encontraría un proyecto de estas características para concretarse.

De hecho, el alza de precios y del dólar, que había llevado a la desactualización de los salarios consensuados un mes atrás, y la consiguiente necesidad de impulsar negociaciones salariales en paritarias hacia mediados de febrero, llevaron a algunos gremios a proponer la conformación de un consejo de emergencia económica para pactar precios y salarios, no solo por fuera del pacto social sino también sin ninguna referencia a la concertación impulsada por el gobierno. Si bien el planteo no tuvo ninguna acogida por parte del Ejecutivo, dio señales claras de que el sindicalismo no tenía demasiadas expectativas respecto de la potencial influencia del pacto en esta materia. En medio de la escalada de precios y del dólar, el ministro de Economía Erman González seguía sosteniendo la liberalización de las variables macroeconómicas que los sindicalistas proponían fijar.

El 14 de marzo, los medios anunciaban la intención del gobierno de convocar para la semana siguiente a los tres consejos asesores acordados con empresarios y sindicalistas, con el objetivo de avanzar hacia la constitución del pacto social. Además, sumados a los tres consejos previstos (para la transformación social, para el mejoramiento del gasto público social y para la defensa de la competencia y la protección del consumidor) el gobierno quería constituir un consejo para la Reforma del Estado y una comisión para la concertación socioeconómica.

Sin embargo, dos días más tarde, Erman González anunciaba frente al consejo nacional justicialista que el pacto político o concertación debía esperar a que finalizara la aplicación del plan de ajuste. Nuevamente el Ejecutivo priorizaba la política de ajuste y estabilización macroeconómica a la celebración del pacto social. Las dificultades para detener la inflación existente como resultado de la puja distributiva, sumadas a la imposibilidad de consensuar los intereses de las diversas corporaciones, llevaron al gobierno a modificar su relación con los sindicatos. Se abandonó la propuesta de celebración del pacto social y se modificó el *modus operandi* que a partir de este momento supuso primero hacer pública la inmediata aplicación de una política para luego negociar un mal menor con los potenciales perjudicados. Se pasó así de una política de consenso a una política de imposición y posterior negociación de los términos en los que las políticas perjudicarían a los actores involucrados.

Las escasas medidas de protesta llevadas a cabo de allí en más, obtendrían dos respuestas diferentes por parte del gobierno. O bien se deslegitimó a los protagonistas mostrándolos frente a la opinión pública como personajes desestabilizadores que priorizaban los intereses sectoriales por sobre los generales, o se ordenó reprimir las manifestaciones de protesta. Esta transformación de la relación entre Ejecutivo y sindicatos determinará la adopción de una nueva posición sindical defensiva cuando fue evidente que no era ya posible presionar a un gobierno que se había decidido a golpear para negociar.

## La jubilación: debate sobre la importancia del trabajo para la formación nacional

Verónica Paula Gómez\*

### Resumen

En este trabajo me propongo analizar la discusión parlamentaria respecto de la aprobación de la ley sobre jubilaciones y pensiones civiles. Esta discusión aconteció en el mes de octubre de 1887. En ese momento se generó el conflicto sobre quiénes eran los trabajadores que debían ser retribuidos con una jubilación y quiénes no. A su vez, es importante tener en cuenta el panorama internacional y la situación de nuestro país. Por un lado, la discusión sobre las jubilaciones tenía su antecedente en Europa, en donde este tema había sido debatido alrededor de veinte años atrás a partir de los movimientos de obreros organizados en sindicatos reclamando sus derechos. Por otro lado, la llegada de la ley en la Argentina se gestó en un contexto en el que se hacían pedidos diarios de jubilaciones y pensiones gratificables, los cuales eran discutidos uno por uno y constantemente por el Parlamento. Esta abundancia de pedidos implicó la necesidad de una normativa que regularizara y pusiera coto al tratamiento de los casos particulares. Además, ya había sido sancionada, previamente, una ley sobre jubilaciones y pensiones militares aludiendo al «heroísmo» de estos trabajadores en sus funciones.

Me interesa desarrollar, en este trabajo, las operaciones de justificación que se construyeron desde dos formaciones discursivas contrarias. Por un lado, se postulaba un conjunto de «merecedores» de una retribución jubilatoria y, por otro, aparecía un grupo de excluidos. Pensamos que en estas argumentaciones se ponen en juego dos modelos de país. Una de las formaciones discursivas a favor de la promulgación de la ley apela a la «deuda» de la patria con aquellos que la conservan con su trabajo. La otra formación discursiva hace

---

\* Licenciada en Letras UBA.

hincapié en la «deuda» de los trabajadores para con la patria que les propició trabajo. Mi objetivo es relevar, a través de un análisis contrastivo, los argumentos por parte de una y otra formación discursiva en relación a esta ley y su problemática sobre la importancia del trabajo para la formación de una nación.

## Marco teórico y justificación del corpus

El marco teórico elegido se relaciona con dos nociones formuladas por la escuela de Análisis del Discurso francesa. Los conceptos fundamentales a los que me refiero son los de formación discursiva y análisis contrastivo.

Una formación discursiva remite, siguiendo a Foucault, «a las regularidades respecto de objetos, dispositivos enunciativos, conceptos y elecciones temáticas, vinculadas a un sistema de reglas históricamente determinadas que las generan»<sup>1</sup> Este concepto es útil para este trabajo ya que me permite delinear en un debate parlamentario donde aparecen varias voces, dos argumentaciones principales que tienen que ver con una serie de constantes a favor o en contra de la aprobación de la ley.

A su vez, las formaciones discursivas se enfrentan a través de lo que se dio en llamar un análisis contrastivo. Este concepto ha sufrido cambios a lo largo del tiempo para los analistas del discurso. El análisis contrastivo clásico es aquel que considera las formaciones discursivas involucradas como productos homogéneos y autónomos que el analista contrasta entre sí. En la década de 1980, Maingueneau enlaza la noción de interdiscurso con la de análisis contrastivo, de lo que resulta una consideración amplia y heterogénea de las formaciones discursivas. Le confiere así un carácter móvil a partir de una heterogeneidad constituyente. Aquí opté por trabajar con la segunda definición de análisis contrastivo porque me parece que tiene mayor efectividad a la hora de justificar los enunciados diversos y encontrados de los distintos disputados en la discusión parlamentaria. Así, varias veces algunos diputados enfrentados en consideraciones sobre algún artículo de la ley, coinciden en una misma postura a la hora de defender la recompensa a un determinado tipo de trabajador. La elección conceptual está, por consiguiente, determinada por el carácter móvil propio de la heterogeneidad discursiva de este debate.

El recorte del corpus sobre el que trabajamos con nuestro marco teórico descripto tiene que ver con un interés por relevar los lugares de encuentro o los puntos de desencuentro en la época respecto de la significación del trabajo en el país. Para ello, consideramos la

---

1. Foucault, Michel: *Arqueología del saber*, México, Siglo XXI, 1970.

presentación del proyecto de ley y las tres sesiones de discusión hasta que el proyecto es aprobado. Las discusiones parlamentarias en general tienen, junto al poder del ejecutivo, un status político, en cambio, el discurso judicial, a pesar de ser uno de los tres poderes, es generalmente, visto como «apolítico». Sin embargo, creo que la discusión que elegí tiene una especificidad política por lo explícito del problema que trata. No solo se ponen en juego el merecimiento o no de una jubilación sino, y creo que en este punto está lo esencial del debate en tanto político, una discusión sobre qué tipos de trabajos son los que aportan saberes o herramientas para las bases de una nación. En este sentido, me parece un corpus pertinente porque en la década de 1880 estaban en el foco de la discusión política las bases sobre las que se fundaba la nación argentina.

## El trabajo en discusión

El proyecto de ley fue presentado dos años antes de este debate, por un ex diputado por Córdoba, el doctor Yofré. La discusión parlamentaria se abre con la pregunta de si *es conveniente y oportuno dictar la ley de jubilaciones y pensiones civiles*, cuestionamiento formulado por el diputado Hernández. Las razones a las que alude positivamente este diputado son variadas. En principio apela a una «necesidad suprema», haciéndose eco del modelo europeo en el que la ley ya lleva años de implementación. Observemos la siguiente cita al respecto:

Es sabido que la idea de premiar los servicios prestados al país es una idea tan antigua como la organización política de las sociedades. Idea que más tarde ha sido sancionada como principio, por las naciones más adelantadas en su organización política, en Europa<sup>2</sup>

A su vez, el diputado Goyena se refiere al mismo argumento pero para oponerse a la aprobación cuando apela a lo endeble del sistema de gobierno que rige en Argentina. Así afirma:

Si se tratara de un régimen administrativo como existe en los países monárquicos, como existe en aquellas naciones donde el personal de la administración es permanente, es inmutable, a pesar de las variaciones en dirección de negocios públicos, habría una base conveniente para que las jubilaciones y las pensiones fueran atribuidas justamente.<sup>3</sup>

---

2. Diario de Sesiones parlamentarias de 1887 (tomo 2): pág. 413, Buenos Aires.

3. *Op. cit.*, pág. 415.

La utilización del argumento de la «*permanencia*» se repite a lo largo del debate incluso en posiciones encontradas.

Por otra parte, el diputado Goyena, que está en contra del proyecto de ley para civiles, apoya la jubilación en el caso de los militares por encontrar en esta profesión «heroicidad». Este mismo argumento sostendrá el diputado Centeno para incluir a los policías y los bomberos como merecedores civiles de la retribución jubilatoria. Sin embargo, Centeno pertenece a la oposición de Goyena en cuanto a los argumentos que presenta a favor de esta ley. Como expuse anteriormente, es interesante ver cómo los mismos argumentos sirven a una u otra fracción parlamentaria. Para Centeno heroicidad y permanencia, sin embargo, son dos argumentos contrapuestos. Para él no es posible justificar con el argumento de la permanencia el derecho de los policías y de los bomberos a recibir una renta luego de que dejen sus funciones. Él hace hincapié en lo desgastante de las profesiones a las que se refiere. Bomberos y policías, con su esfuerzo físico desmedido, «prestan servicios nacionales, pero estos trabajan de día y de noche y los servicios que prestan son fundamentales para el equilibrio del país [...] cuarenta años de espera y de lucha no se resisten».<sup>4</sup>

En contraposición, los jueces y los docentes prestan servicios intelectuales y ello implica que pueden permanecer en sus puestos los cuarenta años que exige la ley. Sin embargo, aquí también se discute la cuestión de la permanencia pero desde otro punto de vista. Goyena interviene al respecto diciendo: «no deja de presentarse con cierta frecuencia lamentable el hecho de prolongarse indefinidamente en el puesto individuos que no deberían ocuparlos jamás».<sup>5</sup> Esta observación deja claro que, incluso aquellas profesiones que son defendidas por la mayoría como merecedoras de jubilación, son también cuestionadas por una parte del parlamento opositor de la ley.

Hasta aquí, la discusión está descripta en relación a lo que los diputados consideran «empleos distinguidos» o «empleos heroicos». Pero ante la pregunta «¿qué es un empleado civil?» se dispara un nuevo tema de debate. Se trata de la oposición entre los ya mencionados empleos distinguidos y los «empleos vulgares». Estos empleos los cumplen «personas que no han salido de la rutina; que han hecho por lo general, mediocrementemente, cosas vulgares».<sup>6</sup> Este argumento lo sostienen varios diputados que en su mayoría se oponen al proyecto de ley. A este tipo de empleo considerado «vulgar» pertenecen trabajos como secretarías, escribanías, contadurías y la mayoría de trabajos administrativos del Estado o que sirven al Estado periféricamente para cuestiones de otra índole, como asesorías, ayudantías judiciales, etc.

---

4. *Op. cit.* pág. 432.

5. *Op. cit.* pág. 414.

6. *Op. cit.* pág. 415.

Hernández, el diputado que abre el debate, considera que los trabajos que algunos juzgan «vulgares» son esenciales para el progreso de la nación y más meritorios aún que los empleos militares. Calvo, también a favor de la ley, pone a un mismo nivel el empleo militar del civil al decir que:

los servicios militares tienen sus grandes méritos; pero los servicios civiles tienen también su mérito, no diré mayor porque todos los casos son relativos pero grandísimo. Es la perseverancia en sus deberes, es la contracción más activa que pueda darse, para desenvolvimiento de la prosperidad del país.<sup>7</sup>

A partir del rastreo realizado respecto de los distintos trabajos, la discusión sobre esta ley está atravesada por otro debate mayor que tiene que ver con la funcionalidad del empleo en relación a la formación y homogeneización nacional, incluso a la prosperidad del país en el futuro. La llamada fracción en disidencia del parlamento justifica la inclusión de empleos a partir de los atributos de heroicidad o formación académica y deja afuera a empleos que no requieren demasiada preparación intelectual o esfuerzo físico. Sin embargo, retomando argumentos similares a los que esboza esta fracción disidente, los diputados a favor no solo defienden la implementación de esta ley como retribución a jueces, maestros, bomberos o policías, es decir, los defendidos por el sector en contra sino también a los demás empleos civiles. Para esa inclusión apelan a argumentos nacionalistas en los que se valora el mérito y la humildad con que los sectores administrativos trabajan para el bien de los otros.

## El rol del extranjero

En el apartado anterior me interesé por definir dos líneas argumentativas a partir de la consideración de distintos tipos de empleos. Esta discusión avanza sobre los empleos necesarios para la formación de un país y de su formación interior. A este debate se suma una nueva cuestión. Se trata del valor del trabajo que ejerce la inmigración. Esta problemática no es menor si consideramos el hecho de que durante la década de 1880 nuestro país fomentaba la llegada de extranjeros al país. Ahora bien, una vez instalados aquí, los inmigrantes no se naturalizaban y esto provocaba discusiones sobre las maneras que el gobierno argentino debía implementar para lograr la «patriotización» de los extranjeros.

---

7. *Op. cit.*, pág. 420.

La discusión parlamentaria también tendrá en cuenta este problema al preguntarse si los inmigrantes son merecedores de una jubilación y si es la jubilación el beneficio que debe promover la naturalización.

El ya mencionado diputado Calvo detalla a través de una anécdota cómo se dio cuenta del vínculo que había entre la inclusión de un inmigrante en esta ley y su naturalización. Si bien la cuestión del *ethos* no es mi objeto de análisis, no quisiera dejar de mencionar que es notorio que introduzca a su discurso una anécdota porque a través de ella busca mostrar que él está cerca de la gente, como un ciudadano más, apelando a la oralidad propia del relato anecdótico. Cuenta que un inmigrante le dijo que no se naturalizaba porque, en nuestro país, si él dejaba de trabajar, no tenía una retribución posterior que le asegurase su vejez y la de su mujer y sus hijos. Cito: «Si hubiera la garantía de que mis hijos y mi mujer, cuando yo haya desaparecido y no pueda alimentarlos, tuvieran de qué vivir, yo me nacionalizaría, inmediatamente; pero no siendo así, no hay atractivo, no hay motivo para que yo pierda mi nacionalidad». <sup>8</sup>

En contraposición a este argumento, el Ministro del Interior promulga un discurso respecto de la inmigración y la importancia de fundar una patria atractiva por sí misma y no solo por los beneficios económicos que provea. Así lo observamos en la siguiente cita:

La nacionalidad no se forma cuando la masa es extraña [...] sin objetivos patrióticos [...] Y este propósito se descuida cuando nos limitamos a aclimatar en nuestra tierra elementos de trabajo material, y al descuidar la formación de esos elementos descuidamos por completo garantizar el porvenir de nuestra nacionalidad. <sup>9</sup>

Una idea en común aúna estos discursos y es la lucha por la emancipación del movimiento obrero que ya se había dado en Europa a mediados del siglo XIX. Como plantea Hobsbawm en su libro *El mundo del trabajo*, «el trabajo es el problema central: la emancipación respecto al trabajo abre la puerta a una emancipación general». <sup>10</sup> Se genera entonces, a partir de la organización obrera, una regulación del trabajo en la que también se incluye la necesaria reglamentación sobre la jubilación y las pensiones a los trabajadores. Los diputados, durante la discusión parlamentaria se hacen eco de estas legislaciones ya materializadas y puestas en práctica en lo que llaman «naciones civilizadas del mundo» o

---

8. *Op. cit.* pág. 420.

9. *Op. cit.* pág. 425.

10. Hobsbawm, Eric: *El mundo del trabajo. Estudios históricos sobre la formación y evolución de la clase obrera*, Barcelona: Crítica, 1987, pág. 97.

«naciones adelantadas del mundo». Estas designaciones que refieren a Europa o, en menos casos, a Estados Unidos, son utilizadas constantemente para argumentar a favor o en contra de la aprobación de la ley.

De esta forma, se podrían pensar dos referencias de «lo extranjero» que se ponen en juego a la hora de debatir sobre la jubilación. Por un lado, el lugar del inmigrante, qué trabajos hace ese inmigrante y, en consecuencia, si su trabajo merece o no una retribución jubilatoria. Por otro lado, se deja ver la influencia de la legislación extranjera, la importancia de la autonomía de otras naciones con respecto a la nuestra y, por consiguiente, el lugar modélico y medular que ocupan a la hora de pensar cómo conformar una nación «civilizada».

### ¿Recompensa o gasto?

Consideraré trabajar con un tercer y último eje en el que se debate la ley. De alguna manera, este eje replantea cuestiones que ya mencionamos en los dos anteriores y sintetiza la significación de la discusión. Se trata de pensar la jubilación misma desde dos puntos de vista. Algunos diputados la consideran recompensa al trabajo realizado aludiendo a la dedicación, el esfuerzo o la permanencia mientras que una minoría la consideran un gasto estatal.

Los que plantean que la jubilación es una recompensa apelan a la deuda que el Estado tiene con los trabajadores que conservan la patria. Suponen que la necesidad de la ley es imperiosa y urgente. En este sentido hablan Hernández, Calvo, Mansilla o del Pino. Este último dice que: «la base fundamental de una ley de esta naturaleza es recompensar, como acto de reconocimiento, de equidad y de justicia por parte de la nación, a aquellos que han prestado su inteligencia y sus esfuerzos en servicio de los intereses públicos». <sup>11</sup> En general, estos mismos diputados defienden la inclusión del mayor número de trabajadores como merecedores de la jubilación, teniendo en cuenta a los inmigrantes.

Aquellos que atacan a la jubilación como un gasto innecesario consideran que los trabajadores están endeudados con la nación que les ha dado trabajo. Notemos que la consideración de los inmigrantes y de los tipos de trabajo aceptados será diferente aquí. Se incluyen a jueces pero no a maestros, a policías pero no a cadetes de escribanía. Figueroa, que interviene cuando el proyecto de ley ha sido aprobado en líneas generales, se postula a sí mismo como aquel que tratará de poner todas las restricciones posibles a la ley, apelando al gasto que significa para el Estado sostener jubilaciones y pensiones. Lo justifica del siguiente modo:

---

11. Diario de sesiones parlamentarias de 1987 (tomo 2), pág. 440.

Si mañana el Congreso, que es el poder que vota los recursos y los gastos, por circunstancias que no es del caso mencionar pero que es fácil preveer, se encuentra en una situación tal que tenga que suprimir empleados por inútiles o porque los recursos no alcanzan, no tendrá facultad para hacerlo porque por este proyecto damos al empleado como propiedad, lo que no es tal.<sup>12</sup>

En esta misma línea discursiva se presentan argumentos como «...el mal de las jubilaciones y las pensiones absorbe una cantidad considerable de renta. No le demos derecho a todo el mundo de obtener pensiones y jubilaciones».<sup>13</sup> Otros hacen hincapié en lo ocioso que se volverá un trabajador a la hora de ahorrar si sabe que durante su vejez, después de retirado tendrá un ingreso mensual.

De modo que podemos distinguir entre dos líneas discursivas claras. Por un lado, la que cree en el «bien social» y el «incentivo» que supone una ley como esta y por otro, el discurso (que perdurará en el tiempo hasta nuestros días) del «recorte» y la «deuda».

## Conclusión

La intención inicial de este trabajo fue relevar distintos componentes de dos formaciones discursivas enfrentadas, atravesadas por un mismo conflicto respecto del trabajo en la Argentina y su necesaria regulación. Para ello, consideré tres ejes desde donde abordar el problema: la preeminencia de ciertos trabajos «distinguidos» en comparación con otros «vulgares», el lugar de la inmigración en la conformación laboral de nuestro país y los derechos que le corresponden al extranjero y, por último, la jubilación en sí misma, considerada por la mayoría una recompensa y con un tinte de valoración negativa en tanto gasto.

Los tres ejes combinados de distintas maneras nos permiten hacer otras apreciaciones. Así, la discusión sobre la inmigración incluye la consideración de que los trabajos que realizan los inmigrantes son los vulgares. Esto implica que aquellos que están en contra de otorgar una jubilación a los empleos vulgares, también lo estén en relación a los trabajos que ejercen la mayoría de los extranjeros. Sin embargo, también a este respecto los diputados en contra de la aprobación de la ley, se muestran abiertos a pensar la inmigración positivamente como un componente fundamental para la composición de una patria poblada, aunque se nieguen a otorgarles jubilación. Por otra parte, hay un enlace posible entre la proporción de jubilación merecida según los oficios desempeñados. ¿Merece un

---

12. *Op. cit.* pág. 441.

13. *Op. cit.* pág. 444.

maestro la misma proporción que un secretario administrativo? ¿Valen más los esfuerzos de un argentino que los de un inmigrante con relación a un mismo puesto? Las preguntas se suceden a lo largo del debate y son resueltas, al menos parcialmente, en el curso de las tres sesiones parlamentarias. Me interesó centrarme en algunas cuestiones más globales que dejan de manifiesto una preocupación por el desempeño laboral en este período en pos una legislación en gestación para el país.

Al mismo tiempo, al exponer algunas problemáticas, he dejado fuera interrogantes que podrían generar nuevas indagaciones sobre el tema. Me refiero a cuestiones tales como la aplicación y aceptación que tuvo esta ley en cada provincia, las apelaciones de los trabajos civiles que quedaron fuera o la comparación de esta ley con la de países limítrofes. Del mismo modo, sería interesante comparar esta ley con la de jubilaciones y pensiones militares. El hecho de que haya sido formulada y aprobada antes que la de pensiones civiles nos da el indicio de la importancia que tiene, en esta época y para cierto sector político, el trabajo militar en comparación con los demás empleos. Por último, creo que resultaría especialmente útil un relevamiento de otras discusiones parlamentarias en las que se vieran implicados los mismos actores políticos que intervienen en la que analizo en este trabajo. Un análisis de este tipo, permitiría contextualizar y particularizar mejor a cada uno de los diputados, es decir, a cada una de esas voces. Pero el recorte de un problema de análisis siempre deja afuera problemáticas aledañas o complementarias que serán tarea de nuevos trabajos en relación a investigaciones sobre la regulación y compensación del trabajo en nuestro país.

## Bibliografía

- Diario de sesiones parlamentarias de 1987 (tomo 2). Buenos Aires, Archivos de Actas, Gobierno de la Nación Argentina.
- Foucault, Michel (1970). *Arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Hobsbawm, Eric (1987). *El mundo del trabajo. Estudios históricos sobre la formación y evolución de la clase obrera*. Barcelona: Crítica.

# Viejos trabajos, nuevas miradas: un aporte desde el Trabajo Social para el análisis del trabajo informal de la basura

Alberto Martín Isla\*

## Presentación

Las presentes reflexiones se produjeron en el marco de la Tesina de Grado titulada «Vidas de cartón. El trabajo entre la sobrevivencia y la dignidad», la cual refleja la investigación realizada durante el cursado del *Seminario de Tesina y Tesina*, cohorte 2008-2009, correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social (FTS) de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Asimismo, dicha tesina se inscribe en la acumulación de producciones y prácticas realizadas en mi rol de integrante del Programa de Extensión «Trabajo y Ciudadanía: la inserción socio-laboral de los recicladores urbanos a través de una estrategia en red» de la misma unidad de académica.

El escenario se construye en la zona sudoeste de Paraná. El humo, los carritos y las bolsas volando o colgando en los árboles, son las características que particularizan el paisaje de esta zona poblacional; zona oculta, negada por resto de la ciudad, ya que allí se encuentra el lugar de disposición final de la basura: el «Volcadero Municipal».

A partir del año 2008 el gobierno local implementa una política pública en materia ambiental que tiende a resolver en forma definitiva la problemática de los residuos sólidos urbanos, con el consecuente saneamiento y cierre del basural a cielo abierto, del mencionado «Volcadero».

Atendiendo a esta situación, y considerando la fuerte inserción y compromiso de la FTS con este sector de la ciudad, se avanza en la firma de un convenio de cooperación mutua entre el gobierno local y esa institución; la cual asume la tarea de realizar un acompañamiento

---

\* Licenciado en Trabajo Social. Graduado en Facultad de Trabajo Social. UNER. Integrante del Programa «Trabajo y Ciudadanía: la inserción socio - laboral de los recicladores urbanos a través de una estrategia en red» de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

social de estos trabajadores —a través de sus equipos docentes, de alumnos y graduados—, para su reconversión laboral y para la construcción de propuestas productivas propias en esta nueva etapa.

Este proceso viene a significar, para estos trabajadores, una reconfiguración sobre la formas de entender y desarrollar el trabajo de la basura, ya que se hace necesario un corrimiento de las tradicionales formas de despliegue de la actividad —individual o familiar, a cielo abierto, expuestos a los condicionantes del ambiente, a las altas o bajas temperaturas— hacia otro tipo de experiencias productivas colectivas, solidarias y ergonómicamente planificadas.

En el presente escrito se exponen algunas de las ideas centrales visualizadas, sobre proceso de organización productiva y solidaria de los trabajadores informales de la basura, rescatando los saberes y practicas de estas personas, a partir de la posibilidad de incorporarse a este plan de gestión local de los RSU, como actores imprescindibles, dignificándose a partir de la mejora de sus condiciones de vida y de trabajo.

## De cuando las búsquedas se vuelven conflictivas

La mayoría somos concientes de que en las grandes urbes del país existen personas que diariamente ingresan a los predios a cielo abierto de disposición final o recorren las calles hurgando en las bolsas de basura. Sobre los trabajadores se construyen representaciones sociales estigmatizantes, quizás producto de ver en la basura un medio indigno de subsistencia o por desconocimiento de los alcances del desarrollo de la actividad. Estas producciones del imaginario social de la sociedad urbana calan hondo en las subjetividades imposibilitando la tarea de tematizar los aspectos positivos, potentes del trabajador *ciruja* y su cotidianeidad; y colocándolos en una situación de invisibilidad.

¿Qué relación se establece entre la actividad laboral de estos sujetos y su status de ciudadanos de la sociedad paranaense? ¿Por qué es difícil pensarlos como ciudadanos en medio de representaciones sociales con un fuerte carácter negativo sobre su situación de trabajadores de la basura? Después de todo: ¿son trabajadores? ¿Son ciudadanos?

Claro que sí, son trabajadores; pero, al momento de la investigación, cuando intentaba hacer el ejercicio de indagar en mi experiencia concreta con la comunidad de trabajadores de la basura, la relación entre estas dos categorías se desarrollaba en términos conflictivos: *trabajo* y *ciudadanía* se asociaban y disociaban si intentaba pensar a los cartoneros desde las representaciones sociales construidas en torno a ellos.

Trabajar de la basura, vivir en una calle sin número, ser analfabeto funcional —como ocurre con muchos de ellos—, estar indocumentado... esas evidencias convertían a la ca-

tegoría *ciudadanía* en una utopía. Cuestiones básicas como contar con una identidad o la posibilidad de acceso a bienes sociales y culturales, resultaban y resultan impensables en poblaciones como estas que habitan en los márgenes difusos de un sistema socio-productivo global, que en la base de su funcionamiento, los expone constantemente a la lucha por la supervivencia. Sin embargo, desde la asociación de ambas nociones (*trabajo* y *ciudadanía*), estas personas trabajan, viven, sienten y forman parte de una sociedad que, al parecer, no los reconoce como integrantes. Se los trata de vagos, de sucios; se los asocia a categorías cercanas a la delincuencia hasta tal punto que, por ejemplo, se les hace formar una fila separada en los organismos estatales a la hora de retirar los beneficios de algunas políticas sociales. Y, por supuesto, no tienen las mismas oportunidades al momento de buscar un trabajo en el mercado formal.

Entonces, tenía que profundizar los interrogantes e intentar encontrar explicación a aquello que se mostraba ante mí como un problema. ¿Realmente era una problemática? ¿Cómo vivenciaban los trabajadores de la basura su actividad laboral? ¿Qué pensaban acerca de lo que los otros pensaban de ellos? ¿Qué significaba para ellos ser *cirujas*?

En fin: ¿cuáles eran las significaciones que construían los cartoneros del Volcadero Municipal de Paraná respecto al trabajo con la basura en el proceso de reconversión laboral de una actividad individual familiar a una de tipo cooperativo–solidario?

## El otro invisible

A decir de Anzola (2006) el *cartoneo* se entiende como un trabajo informal con la basura, siendo esta una actividad tendiente a la supervivencia y al autoconsumo, mediante la recuperación de materiales, de deshechos para reincorporarlos al sistema productivo.

El *cartoneo* de predio se erige al interior de la familia constituyéndose en unidad productiva, como una alternativa que, dado los escasos ingresos, es considerada de subsistencia: no alcanza a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de vida. Muchas familias utilizan los restos de alimentos, como comida de sus animales domésticos (gallinas, chanchos, etc.) como así también para el consumo del propio grupo familiar.

Estas personas asisten diariamente al «Volcadero», allí esperan la llegada de los camiones con la basura proveniente de la ciudad, para trabajar «su basura». Mediante acuerdos con los camioneros o Directores de Limpieza, cada familia tiene asignado un camión de basura, identificado por un número y el horario de recolección.

Su actividad cotidiana los ubica en una situación de vulnerabilidad, al desarrollar dicho trabajo sin las condiciones mínimas de salubridad y seguridad que este tipo de actividades requiere. Trabajar bajo la lluvia, al sol, con altas o bajas temperaturas y expuestos al con-

tacto con residuos patológicos, son algunos de los condicionantes que ubican a este sector en la situación constante de riesgo socio–sanitario.

## Significaciones de la vida: cuando la supervivencia es posible aun en la basura

«El Volcadero» se constituye en el espacio laboral que permite subsistir a los trabajadores informales y su grupo familiar. Se podría afirmar entonces la identificación de este lugar con un espacio de inserción laboral de muchas familias de la zona que encuentran en él una forma de producción y reproducción de su existencia.

Ese vertedero a cielo abierto ha dejado de ser el lugar donde se depositan los residuos, al cual nadie quiere entrar y mucho menos estar en contacto con lo que contiene, para convertirse paulatinamente en el gran protector de las familias que viven del trabajo con la basura. Porque no solo les permite proyectarse como trabajadores, sino que avanza más allá definiéndolos como personas, otorgándoles existencia, dotando de otro sentido a la subsistencia: anclado a una posibilidad de continuar garantizando sus vidas a través del trabajo.

La carrera por la subsistencia, el echar mano a lo primero que encuentran como medio de resistencia para garantizar la reproducción social, los han llevado a incorporarse a estos espacios en los cuales otras personas, sus vecinos, amigos, conocidos, desde hacia un tiempo ya venían ocupándolos.

Estas experiencias realizadas por sus vecinos, por familiares cercanos, son vivenciadas como una posibilidad de encontrar en el *cartoneo* una alternativa de trabajo diferente a la mendicidad o al asistencialismo.

Así se puede observar en los últimos treinta años, un incremento en más del doble de trabajadores, muchos de ellos provenientes del mercado informal —obreros de la construcción, changarines, troperos, empleadas domesticas, entre otros—, que encuentran en el *cartoneo* una opción para frenar la incontrolable caída en la pobreza y la indigencia.

«El Volcadero» se convierte entonces en una gran fábrica que permite el acceso sin demasiados condicionantes, donde se anudan historias, horas en un mismo trabajo, tensiones y conflictos, luchas por reivindicaciones sociales; otorgando sentido a las acciones sociales desde conciencia temporal de la vivencia compartida en conjunto.

## Territorio y vida cotidiana. Hacia una construcción social de la comunidad

Es el espacio geográfico compartido trasciende las fronteras de la fábrica («Volcadero») para impregnar los barrios de procedencia y lo que allí transcurre en términos de lazos sociales y comunitarios; y ello permite pensar en las construcciones significativas de este grupo poblacional.

Al estilo de los cordones de barrios obreros que crecían alrededor de las fábricas en las grandes urbes europeas en el proceso de la industrialización del siglo XIX, los barrios que bordean el «Volcadero» Municipal se han conformando por familias que se han ido ubicando a partir del trabajo con la basura en los alrededores. Muchas de estas personas son ex-trabajadores de las fábricas que existían en la ciudad, y muchas otras constituyen familias que vinieron del interior buscando mejores alternativas en la ciudad.

El afianzamiento de lo territorial / geográfico, es una de las dimensiones que coadyuvan a la construcción de la idea de comunidad, en las cuales se da un proceso de configuración constante de las identidades de los sujetos, historias compartidas a partir del trabajo, determinan y condicionan de acuerdo a lo que se expresa en las entrevistas de forma particular la vida cotidiana de estas personas.

En este sentido resulta significativo el aporte de Elina Dabas (2009) con su idea de comunidad, entendida como una construcción socio-histórica, de base geográfica; historias compartidas; procesos identitarios que anudan, representaciones, aspiraciones y problemas en común.

La idea de comunidad no es un *a priori* que preexiste a los sujetos, sino que es una construcción significativa de estos. Esos sujetos están ligados por lazos relacionales y significados intersubjetivos vinculados con las experiencias, con —en términos de Weber— la experiencia de un mundo compartido con otros, la cual se expresa y concretiza en el pensamiento, en la cotidianeidad de las personas.

La vida cotidiana de las personas que viven del trabajo con la basura se desarrolla de una forma particular, ya que existe una fuerte imbricación entre trabajo, familia y tiempo libre, en el cual el *trabajo* se transforma en el factor condicionante y estructurante de la cotidianeidad del *cartoneo*.

La jornada en el «Volca» no concluye ahí, sino que continúa en los patios de las viviendas donde se produce la separación de los materiales, el armado de los fardos y el acopio hasta tener un volumen considerable para su venta a los acopiadores de la zona.

Se desarrolla toda una forma particular de llevar adelante el trabajo con la basura, en la cual no existe una diferenciación clara del tiempo y de los espacios.

Una característica de este trabajo es que se desarrolla en forma aislada del resto: cada familia o grupo trabaja su basura en un lugar específico y asignado del predio donde los camiones vuelcan la basura. Ello hace difícil la comunicación con los trabajadores vecinos, coadyuvan a potenciar al interior de este grupo poblacional la fragmentación de los lazos relacionales.

### Ser *cartonero*: significaciones acerca de la propia identidad

Las significaciones de estas personas respecto de su propia identidad como *cartoneros* encuentra un proceso de construcción que, si bien es individual y radica en gran parte en las propias trayectorias de vida de los entrevistados —en cómo se han incorporado al trabajo con la basura—, en un devenir historiográfico se transforma en colectivo, común por la mayoría de los *cartoneros* en el cruce de la conciencia temporal de un tiempo y un espacio compartido, en el cual las propias identidades se van resignificando.

Así, algunos rescatan la figura del *cartonero* como un trabajador, y si bien lo reconocen dentro del mercado informal, lo ubican en el mismo plano que cualquier actividad laboral que pueda ser considerada como tal. Esta valoración del trabajo como autorrealización de la persona, no solo se explicita en la forma de garantizar la existencia, sino que se extiende aún más allá: hacia una dignificación del trabajo como un valor social, una forma de dignificación de los sujetos que está asociada a una visión positiva de la actividad. Ello, dado que ha permitido a estas familias la posibilidad de creación, de autonomía relativa, de libertad.

Otros, si bien se reconocen como trabajadores, diferencian el *cartoneo* del trabajo formalizado, al que ubican como un trabajo «decente» el cual añoran alcanzar. Esta apreciación de la añoranza de un trabajo «decente» estriba en la incertidumbre constante del presente, en no poder brindarle a su familia la posibilidad de un porvenir diferente mediante el *cartoneo*.

Si bien la significación sobre la añoranza de un trabajo formal se relaciona con el ascenso social, también está ligada a la necesidad de contar con los beneficios adicionales que implican ser trabajador asalariado.

En el análisis de la construcción identitaria interviene, a su vez, otra dimensión: la mirada del otro. En este sentido, Maura Penna (1992) plantea que las construcciones identitarias se realizan a través de una doble vía: la auto atribución y la alter atribución.

Por su parte, Leach (1967) plantea que el «yo» se identifica a sí mismo con un colectivo «nosotros» que entonces se contrasta con algún «otro». Lo que «nosotros» somos, o lo que el «otro» es, dependerá del contexto.

Las personas que viven del trabajo con la basura representan esto, un «otro» que si bien está cercano, es considerado incierto: no se sabe claramente cómo se puede comportar, no se sabe cómo puede vivir del trabajo con la basura.

El hecho de manipulen la basura, ese desecho sin valor que sale de los hogares, genera en la sociedad una imagen negativa de los *cartoneros*, como si no existiera posibilidad de dignificarse a través de ese trabajo. Este «otro» se construye como «bruto», «pobre que no quiere trabajar», «vago», «malviviente»; y muchas veces se lo asocia con categorías vinculadas a la delincuencia.

Estas significaciones impactan en la percepción de los trabajadores del «Volcadero», quienes no solo tiene que soportar las condiciones precarizadas de trabajo, el estar expuestos a situaciones insalubres, sin las protecciones adecuadas y con altos riesgos de enfermedades provocadas por un entorno agresivo; sino que también son simbólicamente construidos desde representaciones enquistadas en la sociedad, las cuales ubican la actividad como algo indigno, algo que no debería existir.

A través de esa doble vía de la que nos habla Penna, se construye esta significación de *ser un cartonero*: por un lado, un trabajador que se dignifica a sí mismo a través de una actividad laboral que le permite la producción y reproducción familiar; y, por otro, una actividad con una impronta negativa producto de representaciones sociales arraigadas.

Si bien se trata de una actividad individual-familiar, lo que podría hacer pensar en la construcción de procesos identitarios particulares, se trata de la constitución de una identidad compartida, significada socialmente por los *cartoneros* que ingresan cotidianamente al «Volcadero».

Esta idea de *ser cartonero* estriba en la revalorización del conjunto de los entrevistados de un espacio en común, determinadas características que conjuga el despliegue de dicha actividad, junto a la lucha por reivindicaciones sociales compartidas que hace que se establezca entre los diversos sujetos un claro sentimiento de identificación con sus pares, la producción de determinadas significaciones que los identifica, los distingue y los nombra: los cartoneros.

## Conclusión

En la actualidad los *cartoneros* transitan un nuevo proceso de formalización de la actividad, constituyéndose como trabajadores recicladores urbanos incorporados a la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos de la ciudad de Paraná. Seguramente esto producirá un cambio en el reconocimiento de la actividad.

El tránsito hacia experiencias productivas colectivas, solidarias y ergonómicamente planificadas implica comenzar a desmontar lo negativo del imaginario social sobre de la

actividad, así como rescatar los saberes y prácticas de estas personas. Esto último permitirá integrarlas como actores imprescindibles, dadas sus trayectorias históricas en el proceso; revalorizar el rol ambiental que cumplen; y posibilitar su dignificación a partir de la mejora de sus condiciones de vida y de trabajo.

Actualmente, las significaciones que construyen los *cartoneros* están determinadas por reconocerse como trabajadores. La actividad laboral con la basura que les permite dignificarse como personas, más allá de la mera subsistencia; de allí que el trabajo sigue teniendo para ellos un valor social, más allá de las pésimas condiciones en que se realiza el *cartoneo*.

Este nuevo camino, nos pondrá a los que nos iniciamos en la investigación social, en el sendero de volver sobre los pasos recorridos, indagando las nuevas formas de narrar la actividad desde la voz de los propios actores, desde su lugar, siendo una nueva invitación a seguir.

## Bibliografía

- Anzola, María Griselda; Iglesias, Carlos; Leguizamón, Néstor; Petrucci, Alicia; Prado, Gerardo; Schunk, Roberto (2007). Informe final Proyecto de Investigación: «Residuos Urbanos: una mirada Interdisciplinaria para la construcción de Políticas Sustentables». Paraná, Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social – Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Dabas, Elina (Comp.) (2006). *Viviendo redes. Experiencias y estrategias para fortalecer la trama social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CICCUS.
- Isla, Alberto (2010). Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social: «Vidas de Cartón: el trabajo entre la subsistencia y la dignidad». Paraná, Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social. UNER.
- Leach, Edmund (1967). *Un Mundo en explosión*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Lera, Carmen (2007). «El Trabajo: un bien escaso. Algunas implicancias para la profesión del Trabajo Social». En: *La Investigación en Trabajo Social*, volumen VI. Paraná, Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social – UNER.
- Munford, Lewis (1979). «Paraíso paleotécnico: villa carbón». En: *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires: Editorial Infinito.
- Penna, Maura (1992). *Lo que hace ser nordestino. Identidades sociales, intereses, el escándalo*. Brasil: Erudina. Cortez Editora.
- Roquel, Juan Carlos (2006). Ficha de cátedra «La cotidianeidad: rasgos y áreas de análisis», de la asignatura «Problemática de lo grupal, organizacional e institucional». Licenciatura en Trabajo Social. Paraná, Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social, UNER.
- Schutz, Alfred (1993). *La construcción significativa del mundo social*. Capítulo Nº 1. España: Editorial Paidós Básica.

# La construcción social de la participación ciudadana

Gisela Signorelli\*

## Introducción

La reflexión que a continuación se presenta tiene por objeto el análisis de la participación ciudadana concebida como construcción social, es decir, como producto de la interacción entre ciudadanos de una comunidad, como fruto de imaginarios y representaciones sociales que se ponen en juego, reafirmando y construyendo identidades a partir de procesos subjetivos inherentes a la praxis política.

En este sentido, lo que se propone es un análisis del aspecto subjetivo que es constitutivo de la ciudadanía y por tanto de los procesos de participación ciudadana que ella supone, así como el rol que juegan los imaginarios sociales y urbanos en la constitución de roles. Se trata de demostrar la importancia del sujeto en su carácter de «generador» en los espacios sociales en los que actúa y el rol de los imaginarios sociales en torno a la ciudad en la que se desarrollan.

A tal fin, en la primera parte del texto, esclareceremos el supuesto epistemológico del cual se parte para comprender la idea de participación como construcción social. Luego, en una segunda sección, analizaremos qué entendemos por imaginarios sociales y urbanos haciendo un breve recorrido teórico por autores que enriquezcan nuestra perspectiva. Por último, avanzaremos sobre lo que es nuestro principal interés: comprender cómo este entramado de significaciones le otorgan cualidades a la ciudad y a la participación de sus habitantes, así como a las políticas públicas participativas que impulsan en ellas los gobiernos locales. Haremos aquí, una breve aproximación al caso de la ciudad de Rosario durante la administración socialista de estos últimos quince años.

---

\* Licenciada en Ciencia Política. Doctoranda en Ciencia Política-CONICET-Facultad de Ciencia Política-UNR (<giselav\_signorelli@yahoo.com.ar>).

## La construcción social de la participación ciudadana

La sociedad es una construcción, una constitución, una creación del mundo, de su propio mundo. Su identidad no es sino este sistema de interpretación, este mundo que ella crea. (Castoriadis, 2002: 18.)

Desde el Construccinismo Social se privilegia el intercambio social como forma de constitución del mundo, la trama de nuestro sistema de acciones, pues se entiende al conocimiento como una construcción y no como una representación de una realidad ontológica. Y es en tal sentido que se resalta la importancia del lenguaje como medio de expresión de esas construcciones. El sujeto individual queda disuelto en estructuras lingüísticas y en conjuntos relacionales. «Las prácticas posibilitan la red simbólica que se construye de manera relacional e intersubjetiva creando un contexto en el que los discursos y sus significados, se posibilitan más allá de la mente individual constituyéndose en inagotables intercambios sociales» (Jubés, s/f: 5).

Siguiendo estos lineamientos, lo que se pretende con este abordaje no es negar la existencia de hechos objetivos, tangibles, materiales; sino por el contrario, subrayar que además de ellos existen otros elementos invisibles, subjetivos y no por ello menos determinantes de los comportamientos sociales y de la construcción de lo que los sujetos consideran realidad. Muchos de esos elementos están vinculados a procesos sociales, colectivos, en plena relación con «lo público» y se construyen considerando al otro y en interacción con el otro, es decir, a partir de *mundo intersubjetivo común de significados* (Berger y Luckmann, 1993).

Ahora bien, en las sociedades modernas, basadas en el principio de la democracia representativa, existen actores, instituciones y prácticas vinculadas a ese contrato social. En este contexto, el ciudadano es el actor privilegiado que, en su derecho de participar de la res pública, se constituye a sí mismo. Las acepciones de ciudadanía que podemos encontrar son múltiples, siguiendo a Irene Aguado Herrera (2010), enumeramos estas tres definiciones complementarias:

- La primera que alude a la condición jurídico-formal que concibe al ciudadano como un sujeto de derechos, políticos y civiles, que interviene en la sociedad ejercitándolos.
- La segunda, concibe al ciudadano en tanto condición subjetiva, es decir, como posición de sujeto en relación con el orden público así como el vínculo que el sujeto establece con el orden cultural del cual él mismo es efecto y agente. En este sentido, esta identidad del sujeto como ciudadano permite crear un sistema de interpretaciones y producir sentido de su realidad social y de la forma de ubicarse respecto a ella.

- Por último, puede entenderse la ciudadanía en tanto oficio, esto es, en relación con las prácticas específicas de los sujetos como miembros y participantes de una comunidad. Esta participación implica un compromiso colectivo y un reconocerse con una comunidad, es decir, con un imaginario, en el cual, a partir de las instituciones sociales, podemos identificar el sentido que la ciudadanía tiene para una sociedad determinada.

La apropiación que el sujeto hace del significante ciudadanía y la forma en que el significante se instituye en la comunidad en la que éste se inserta, le otorgan un lugar en la sociedad. «La ciudadanía es un pensar-hacer arraigado en la esfera de los asuntos humanos, es un modo de ser en la realidad, que se va conformando en un hacer cotidiano estructurado en función de las instituciones sociales vigentes» (Aguado Herrera, 2010: 5).

En este sentido, el lugar y los atributos que se les otorgan a los ciudadanos están enmarcados por el contexto histórico en el que se encuentran inmersos. Principalmente, en lo que se relaciona con su inclusión activa en el orden público. Así, la idea de ciudadanía, de espacio público, de participación e incluso la de representación, varía de acuerdo al contexto histórico y de la visión de la ciudad que tienen en mente sus habitantes, así como de otros imaginarios urbanos asociados. Pero más aún, esas concepciones son diversas al interior de una misma ciudad y, por lo general, no suelen ser complementarias ni compatibles. Es decir, que las representaciones e imaginarios<sup>1</sup> pueden ser tanto fuentes de conflictos como, a su vez, parte constitutiva de las identidades sociales.

De este modo, el fenómeno del *avance de la insignificancia*<sup>2</sup> —manifestado en la apatía política que dio lugar a la declinación de la confianza— y de la abstención ciudadana —producto del progresivo deterioro de las instituciones de la democracia representativa, que tuvieron su estallido en Argentina a finales de 2001—, trajeron aparejados cambios en las percepciones respecto a dicho roles y atributos. Se encontraron numerosas voces elevadas en contra del percibido «alejamiento» de los representantes respecto de sus representados, así como del criticado abismo subsistente entre los ciudadanos y «la política». Empero, Pierre Rosanvallon, señala que en un análisis ampliado de estas transformaciones en las formas de actividad democrática, «conviene más hablar de mutación que de declinación de la ciudadanía... pues se han diversificado los repertorios de la expresión política, los vectores de esta expresión, así como sus objetivos» (2007: 35-36).

---

1. Más adelante desarrollaremos teóricamente las diferencias y complementariedades entre ambos conceptos.

2. En Castoriadis, referencia a los agotamientos o vaciamientos de sentidos que se presenta para el autor con mucha fuerza en el mundo moderno y se expresa en la desaparición del conflicto social y político.

Uno de los nuevos vectores de la expresión política, fue la apertura de espacio de participación directa y de deliberación de la ciudadanía para la toma de decisiones sobre la cosa pública. La participación es siempre un acto social pues sólo se puede participar en conjunto, con otros que también estén decididos a *tomar parte*. En un sentido más específico, por participación se entiende, siguiendo a Velásquez y González (2004), el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y *de la lectura que hacen de su entorno*,<sup>3</sup> intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. Aunque se tomarán como referencias ciertos procesos de participación espontánea de la sociedad civil, mayoritariamente, a la hora de este análisis, estaremos pensando en propuestas de participación hechas desde los gobiernos hacia la misma, por tratarse de espacios institucionalizados de participación y, en tal sentido, con continuidad en el tiempo, lo que permite que formen parte de lo instituido de ciertos imaginarios sociales.

La participación se presenta entonces, como una ruptura en la producción de insignificancia, sobre todo en lo referente a las significaciones imaginarias sociales que hacen a «lo común» que supone lo público. En una primera instancia, se hace lugar a través de las asambleas ciudadanas de vecinos que se replican en las grandes urbes de todo el país. Las asambleas barriales, «ámbitos de tramitación simbólica alternativos al orden institucional estallado» (Biglieri-Perello, 2003: 12), comenzaron a constituirse en calles y plazas, en enero de 2002.

Se trataba de *la imaginación colectiva puesta en acción*.

Podría decirse que allí, en acto, en inmanencia, se despliega un modo de producción de subjetividad y, al mismo tiempo, un modo de producción política. Las prácticas que se configuran en las asambleas... hacían estallar la lógica de lo Uno... y puso a operar lógicas colectivas de la multiplicidad (Fernández, 2006: 18).

Aunque la producción de dichas asambleas fue efímera, pues se disolvieron a los pocos meses del año 2002, su significación fue inmensa: se trató de una experiencia muy significativa para el imaginario colectivo. En algunas ciudades argentinas, como Morón y Rosario, las demandas de las asambleas ciudadanas, y sobre todo esta identidad del sujeto como ciudadano, fueron institucionalizadas a través de instancias de participación como el Presupuesto Participativo.

---

3. El subrayado es mío.

En tal sentido, la participación se convierte también en un factor estratégico para afianzar la gobernabilidad y la democracia (Guillen y otros, 2009: 6). Por tanto, la auténtica participación implica poder ciudadano y consecuentemente, aumentar la participación implica redistribuir el poder. Pero la participación, implica, sobre todo, la puesta en escena de distintas subjetividades, de imaginarios urbanos, de nuevas tramas de sentido asignadas a los lugares que integran una ciudad, de intercambios simbólicos y recíprocos entre la gente y los lugares, en una articulación de lo subjetivo y lo objetivo; en fin, implica una construcción social de la participación ciudadana.

### Imaginarios: la producción de significantes colectivos

¿Por qué imaginario? Porque creo que la historia humana, en consecuencia, también las diversas formas de sociedad, está definida esencialmente por la creación imaginaria. Estas formas creadas por cada sociedad, hacen que exista un mundo en el cual ésta se inscribe y se da lugar. (Castoriadis, 1997a: 195.)

La noción de imaginario social, siguiendo a Castoriadis, alude al conjunto de significaciones por las cuales un colectivo se constituye como tal. No debe ser concebido como algo ficticio sino como *capacidad imaginante*, como invención o creación, entendida ésta como la capacidad de hacer surgir lo que no está dado ni es derivable del mismo (Castoriadis, 1997a: 137). La imaginación, por tanto, es la capacidad de presentar nuevas formas, siendo lo imaginario siempre simbólico. Su capacidad de conservar lo instituido, pero también su potencialidad instituyente de transformación, sitúan a los imaginarios en estrecho vínculo con el problema del poder. Los imaginarios sociales dan cuenta del potencial de invención de los colectivos sociales al mismo tiempo que muestran la consistencia de la reproducción de lo instituido en tanto producciones arbitrarias de un histórico social (Fernández, 2006). Mediante estos significados, la sociedad se conserva como tal, a través de una clausura de significación.<sup>4</sup> Sólo en momentos de crisis se abre la clausura y la sociedad se transforma para convertirse en algo distinto. Es en esos momentos cuando la política se hace visible, pues es oportunidad para que se produzcan las transformaciones de las instituciones sociales imaginarias que las articulan y al mismo tiempo las ocultan. Entonces, para el autor lo social es una entidad en constante transformación. La política, por su parte, es el compro-

---

4. «[...] casi todas las sociedades de todas las épocas no se instituyeron en la interrogación sino en la clausura del sentido y la significación. El hombre es un ser que busca el sentido [...] pero, en primer lugar y durante mucho tiempo, crea el sentido en la clausura y crea la clausura del sentido [...]» (Castoriadis, 1997: 142).

miso activo por parte de los individuos con las instituciones, el momento en que se plantea la validez de derecho de las instituciones y, en ese sentido, es el camino desde una sociedad heterónoma<sup>5</sup> hacia una sociedad autónoma.<sup>6</sup>

Ahora bien, en este camino y sin negar la existencia de una red de significaciones que atraviesan la vida de una sociedad, el *magma de las significaciones imaginario sociales* (Castoriadis, 2000: 16); en sociedades tan desiguales como las nuestras los grupos de individuos de esferas sociales distintas valoran cosas diferentes y ello también forma parte de una creación social. Del mismo modo la institución de la sociedad está constituida por varias instituciones particulares. «La sociedad como tal es autocreación; y cada sociedad en particular es una creación específica [...]» (Castoriadis, 1997b: 5). Es por ello que las instituciones y las significaciones imaginarias sociales deben ser coherentes en relación con las características y los principales «impulsos» de la sociedad considerada; deben tener en cuenta el comportamiento conforme a los individuos socializados. (Castoriadis, 1997b).

Así, los lugares, las ciudades, los entornos, pueden ser vividos individualmente pero son socialmente producidos. Se actúa, entonces, en relación a cómo esos espacios son percibidos y cuál es la impronta que se le dé lo instituido. Son lugares reticulares del poder que orientan las acciones, dado que imprimen en los mismos características que los definen y permiten que sean identificados por otros, así como apropiados por sus habitantes.

Cabe señalar que los imaginarios, como señala Hiernaux (2007), forman en sí parte de la subjetividad individual y colectiva de una sociedad, pero que no se agotan en ellos, es decir que los imaginarios sólo reflejan una parte de ésta.

## La ciudad y sus imaginarios

[...] la ciudad debe hacer todo lo posible para ayudar a los ciudadanos a ser efectivamente autónomos. Esta es, ante todo, condición de su existencia en tanto ciudad democrática: una ciudad está hecha de ciudadanos, y ciudadano es aquel que es «capaz de gobernar y de ser gobernado» Aristóteles. (Castoriadis, 2000: 164.)

---

5. «Llamo sociedad heterónoma a una sociedad en la que el “nomos”, la ley, la institución, está dada por otro [...]» (Castoriadis, 1997: 197).

6. «La autonomía es el proyecto [...] que apunta, en el sentido amplio, a la formación del poder instituyente y en el sentido estrecho a la reabsorción de lo político, como poder explícito, en la política [...]» (Castoriadis, 2000:74). Una sociedad autónoma, no solo hace sus leyes sino que está en condiciones de volver a ponerlas en cuestión. Aunque dicho modelo no pueda darse en sentido pleno pueden visualizarse, según el autor, en la Antigua Grecia y en la Europa Occidental (Castoriadis, 1997: 199).

Si bien, como se ha dicho anteriormente, los imaginarios forman parte del proceso general de construcción social de la realidad, tienen un papel destacado en el vínculo de los ciudadanos con su territorio, que por cuestiones de proximidad se encuentra vinculado, generalmente, a la ciudad o localidad donde habitan. La mayor parte de los autores, los llaman *imaginarios urbanos*. La ciudad es así un «mosaico de lugares que han sido y son contruidos socialmente, en un proceso siempre inconcluso» (Lindón, 2007: 26).

La proximidad del Estado con los ciudadanos a través de una apelación discursiva a los «vecinos y vecinas» y a la categoría<sup>7</sup> de «barrio», de cuyo cambio sus propios habitantes pueden ser partícipes, colabora fuertemente en la creación de identidades sociales;<sup>8</sup>

[...] parece correcto pensar que los mecanismos de apropiación del espacio aparecen como fundamentales para este proceso de identificación. Sea a través de la acción transformación o bien de la identificación simbólica el espacio se convierte en lugar, es decir, se vuelve significativo. (Valera, 1994: 16.)

El lazo entre el individuo y el espacio se convierte en significativo en la dinámica de interacción y condicionamiento mutuo: el individuo al apropiarse del espacio, le imprime características simbólicas únicas y, al mismo tiempo, incorpora de él cuestiones que moldean su ser. Esta relación se profundiza aún más cuando se trata de la apropiación que el sujeto hace como ciudadano del espacio público en un contexto democrático.

Con el avance de la globalización, la significación del Estado-Nación fue perdiendo peso, al mismo tiempo que la democracia se afirma en los países latinoamericanos junto a los espacios locales. Lo local se convierte en el punto de encuentro entre el sujeto y el territorio, donde el ciudadano puede romper con la clausura de la sociedad moderna: el *conformismo generalizado*,<sup>9</sup> para convertirse en protagonista de un mismo destino común.

---

7. Para Turner, el principio por el cual se formaban los grupos era el principio de la identidad social, por lo que un grupo tiene lugar cuando dos o más individuos comparten una identidad social común y se perciben a sí mismos como miembros de la misma *categoría social* (Varela, 1994).

8. Se entiende por Identidad Social «aquella parte del autoconcepto de un individuo que se deriva del conocimiento de su pertenencia a un grupo o grupos sociales juntamente con el significado valorativo y emocional asociado a esa pertenencia» (Tajfel, 1984: 292).

9. «Pienso que a pesar de las apariencias, la ruptura de la clausura del sentido instaurada por los grandes movimientos democráticos está en peligro de recubrimiento. En el plano del funcionamiento social real, el “poder del pueblo” sirve de pantalla al poder [...] En el plano de los individuos, una nueva clausura se está estableciendo, tomando forma de un conformismo generalizado» (Castoriadis, 1997: 248).

## Participación ciudadana, ¿una pequeña brújula?

Que los ciudadanos no tengan brújula es cierto, pero eso proviene precisamente del deterioro, de la descomposición, del desgaste sin precedentes de las significaciones imaginarias sociales. (Castoriadis, 2000: 104.)

Luego de varias décadas de apatía, profundizadas por el aislamiento que produjeron las reformas neoliberales, el individuo parece empezar a reconocerse nuevamente en el rol de ciudadano. Ciudadano cuyo imaginario ya no sólo se basa en la emisión de votos cada dos años para la renovación de autoridades que promueve la democracia representativa, sino que se vuelve más activo, con ciertos niveles de involucramiento con la cosa pública, sobre todo en momentos de conflicto, de cuestionamiento de las instituciones.

Si bien durante décadas se vivenció un progresivo deterioro de las significaciones imaginarias sociales, luego de la crisis de 2001, las categorías de ciudadano, vecino, asamblea, participación, comenzaron a tener un nuevo lugar en el imaginario social. También es cierto que pasados casi nueve años de aquél estallido, la ebullición social y el interés por lo público comienzan a desgastarse nuevamente. Empero, lo que ambos procesos confirman es cómo dichas categorías (al igual que otras) son producto de creaciones sociales y de lo histórico-social que siempre vuelve a establecer una nueva clausura de significación.

Por otra parte, como se mencionara al principio, los imaginarios no siempre son absolutamente compartidos incluso por individuos de una misma sociedad. La fragmentación social ha dado lugar a imaginarios también fragmentados, sobre todo de acuerdo a la pertenencia socio-económica y cultural. En ese sentido, la participación que no es igual en las zonas céntricas de una ciudad que en los barrios periféricos de la misma. La relación de esos sujetos con sus espacios y lugares (los imaginarios urbanos) es diferente y eso se refleja en la participación. La construcción de sentido del significado participación ciudadana, es entonces visiblemente heterogénea y bajo cada lógica, sea cual fuere el proceso de participación que se proponga, los intereses por asirse del misma (la participación) cambian radicalmente.

Otro factor de importancia a la hora de la conformación de los imaginarios sociales en torno a la idea de participación, se encuentra vinculado a la inclusión que los gobiernos locales hacen de ellos en la construcción del imaginario ciudad. En otras palabras: la consideración que se tiene de todos los sujetos a la hora de diseñar el proyecto de ciudad en el sentido simbólico y que hace referencia a cómo nos concebimos siendo parte de un colectivo y cómo nos identifican desde afuera.

Aún así, la participación ciudadana ha dejado saldos positivos en las localidades en donde se ha implementado como política de Estado: ha permitido resignificar el rol de su-

jeto como ciudadano y el mismo imaginario de democracia, concebida no sólo bajo el paradigma representativo. Además, existen estudios respecto del valor agregado que la participación deja en cada participante en forma personal, más allá del efecto sobre el colectivo.

Los espacios de participación ciudadana, no son una panacea, es decir, no están al margen de la cultura política y de los juegos de intereses de la dinámica local: no son ajenos al *funcionamiento social real*. Pero que los procesos de participación sean parte de esa dinámica, implica que los espacios de participación también se «conquistan», habiendo disputas de sentido que se juegan fuertemente tanto desde dentro de la política representativa como desde los ciudadanos/vecinos que participan. En ese sentido, son una puerta entreabierta a esa clausura y conformismo generalizado.

### El caso de la ciudad de Rosario: la experiencia del presupuesto participativo (PP)

Los cuasi «elementos» de una sociedad son creados por la sociedad misma. Porque Atenas existe, son necesarios atenienses y no «humanos» en general; pero los atenienses son creados solamente en y por Atenas. (Castoriadis, 1997b: 5.)

En la ciudad de Rosario, en donde desde 1989 gobierna el Partido Socialista,<sup>10</sup> el contexto de crisis social e institucional del año 2001 y la emergencia de «la política» en términos de Castoriadis, produce una serie de fenómenos característicos vinculados a formas asociativas novedosas y al surgimiento de nuevos imaginarios sociales: entre ellas, las asambleas vecinales.

Las asambleas barriales, comenzaron a reunirse en calles y plazas de todos los barrios de los seis distritos de la ciudad en enero de 2002. El sujeto en su lugar de ciudadano, plantea así la insuficiencia de la democracia procedimental<sup>11</sup> proponiendo y poniendo en marcha nuevas prácticas que implican alternativas de acceso al espacio público y de concepción de la política y del poder en tanto relación social, pero sin cuestionar a la democracia como forma de gobierno. En la ciudad, el gobierno local decidió darle un cauce institucional a

---

10. Cuando en este trabajo se hace referencia a la gestión socialista, se piensa en ese modelo que se inicia en 1995 y continúa hasta nuestros días. En 1994, el por entonces Partidos Socialista Popular, se fragmenta. El reelecto Intendente Municipal H. Cavallero, abandona el partido al perder una interna con el candidato del grupo de «los históricos»: H. Binner, quien comenzará, al ganar la Intendencia en 1995, un nuevo modelo de gobierno, que sin desechar algunos avances del gobierno anterior, los toma como propios. En: Guberman, Lucio (2004) *Victoria, éxito y fractura. El PSP en Rosario 1989-1995*. Rosario: Ed. UNR; Albarracín, Dalma A. (s/f.) *El Partido Socialista Popular: la lucha por la hegemonía local de un partido reformista en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar*. Inédito.

11. «[...] una concepción meramente de procedimiento de la “democracia” tiene su origen en la crisis de los significados imaginarios que conciernen a las finalidades de la vida colectiva, y pretenden ocultar esa crisis disociando la “forma de régimen” político de toda discusión relativa a esas finalidades» (Castoriadis, 2000: 143).

toda la movilización de los primeros meses del año 2002, sobre todo a través de la participación. En ese mismo año, en un intento de aglutinar las demandas de las asambleas barriales, el Ejecutivo Municipal lanza el PP. Los canales institucionales de participación, como modo de no suturar las movilizaciones previas pero sí de disminuir su conflictividad, surgen para cubrir una demanda social que es consecuencia de los procesos desarrollados anteriormente y de la nueva significancia que adquiere el espacio local.

El PP se ocupa anualmente de los problemas y necesidades específicas y tangibles de los vecinos de la ciudad de Rosario a partir del involucramiento de los propios afectados en la resolución de los mismos a través de varias instancias deliberativas. Se convoca a la ciudadanía en general, primero a una Ronda de asambleas barriales por cada Centro Municipal de Distrito (CMD) —Primera Ronda— para saber cuáles son esas problemáticas y elegir delegados para conformar los Consejos Participativos de Distrito (CDP). Los mismos funcionan de mayo a octubre en cada CMD, elaborando proyectos a partir de las necesidades esbozadas por los vecinos en la Primera Ronda, los cuales son votados en la Segunda Ronda y ejecutados por el Municipio al año siguiente.

Se hace necesario aclarar, antes de continuar, que los CMD poseen características heterogéneas (cfr. *Cuadro Nº 1*) que permiten entender ciertas rasgos del imaginario de participación que los distintos grupos sociales de la ciudad tienen y que se demuestran en el proceso del PP.

Así, como resultado de un proceso de configuración socio espacial de larga duración, el escenario territorial de la ciudad de Rosario es tan múltiple como el que muestran sus indicadores socio económicos, de modo tal que las percepciones respecto de la pertenencia a la estructura social varían significativamente. (Miguez, 2009: 25.)

<b>Distrito</b>	<b>Centro</b>	<b>Norte</b>	<b>Noroeste</b>	<b>Oeste</b>	<b>Sudoeste</b>	<b>Sur</b>
Población	261.047	131.495	144.461	106.356	103.446	160.771
% de población	25,1	14,2	17,1	13,8	16,9	12,9
Estructura etárea	Envejecida	Envejecida	Más joven que la global	Más joven que la global	Más joven que la global	Más joven que la global
Condiciones de vida	Homogéneas Inquilinatos céntricos	Heterogénea Área Rural en el límite norte	Heterogénea Conjuntos habitacionales	Heterogéneas Áreas rurales y urbanas	Conjuntos habitacionales y un sector residencial	Conjuntos habitacionales Concentración industrial
Asentamientos Irregulares	Más de 2000 habitantes	Más de 10 000 habitantes	Más de 30 000 habitantes	Más de 35 000 habitantes	Más de 30 000 habitantes	Más de 20 000 habitantes
NBI	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
% de OSC	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54
% Mortalidad Infantil	8,3	9,9	13,3	15,6	14,0	10,9
% de hab. ocupada sin cobertura de salud	13,60	34,66	27,21	43,55	27,18	37,28
% Viviendas precarias	1,07	9,12	13,97	22,67	17,55	11,75
Electorado	171807	97105	117140	94227	88047	115431

Cuadro Nº 1: Características CMD – Rosario.

Ahora bien, observaremos dos variables: niveles de participación por CMD y motivaciones de participación en los CPD, que nos permitirán apreciar cómo los imaginarios urbanos y sociales intervienen en las decisiones de participación y el nivel de involucramiento de los diferentes sectores, así como percibir cómo en cada distrito la participación es construida socialmente en relación a lo anterior.

Tanto si analizamos los totales de participación por CMD entre el PP 2003 y el 2009, como si lo hacemos por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es seguido por el NO y el SO, en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socio- económicos y por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable. Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

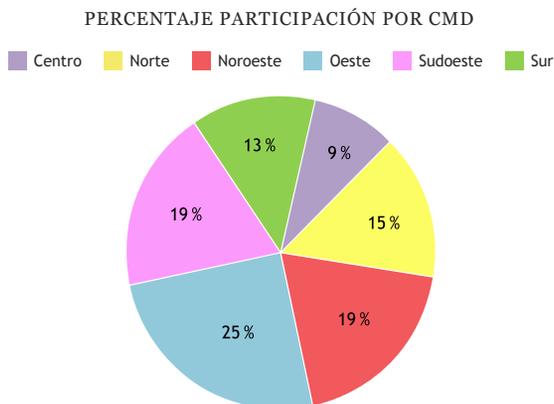


Gráfico Nº 1: Porcentaje de Participación por CMD PP 2003 – PP 2010.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia, si tomamos como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21 % de sus habitantes; el involucramiento de los ciudadanos es notorio, ya que moviliza en el PP 2007 (punto más alto de participación global) a casi un 25 % del total de participantes de la ciudad, por ejemplo. Estos niveles de involucramiento y participación en los distritos con amplia marginación urbana quizá nos hablen de la capacidad de los actores socio/territoriales vulnerables para desarrollar estrategias colectivas que les permitan ser reconocidos como sujetos activos, capaces de transformar su entorno. Así como también, de la necesidad de esos colectivos de ser incluidos en el proyecto o imaginario de ciudad.

Numerosos proyectos elaborados e implementados en el marco del PP Rosario han evidenciado amplias capacidades para promover el desarrollo comunitario de la población, con especial impacto en aquellos grupos con características de situación vulnerable, mediante el fortalecimiento del capital humano y la movilización de capital social. Se produce una valoración de espacios colectivos, los cuales actúan como una estrategia fundamental para construir ciudadanos críticos y comprometidos con su realidad local, haciéndolos activos partícipes en la mejora de la calidad de vida del conjunto comunitario.

En relación con las motivaciones que impulsan a los vecinos de los distintos distritos de la ciudad a proponerse como consejeros, según una encuesta realizada a 180 consejeros del PP 2010, se desprende que más de un 40 % de los consejeros de cada uno de los seis CMD dice ser movilizado por intereses barriales. Es decir que, más allá de las diferencias en su sentido de pertenencia a ese proyecto de ciudad, el imaginario de participación es compartido en forma global y se encuentra vinculado a las necesidades que sus barrios presentan y a sus posibilidades de conseguir, mediante la participación, mejoras para los mismos. Esto

también justifica por qué en aquellos distritos en donde la situación de vulnerabilidad es mayor, donde los barrios presentan mayores necesidades, se alcanzan mayores niveles de participación.

En el mismo sentido, puede interpretarse, la motivación que alcanza alrededor del 20 % del total de las respuestas: la canalización de demandas. En porcentajes que no superan el 10 % del total, se encuentran las otras cuatro motivaciones restantes: militancia, convocatoria municipal, intereses personales, necesidad.

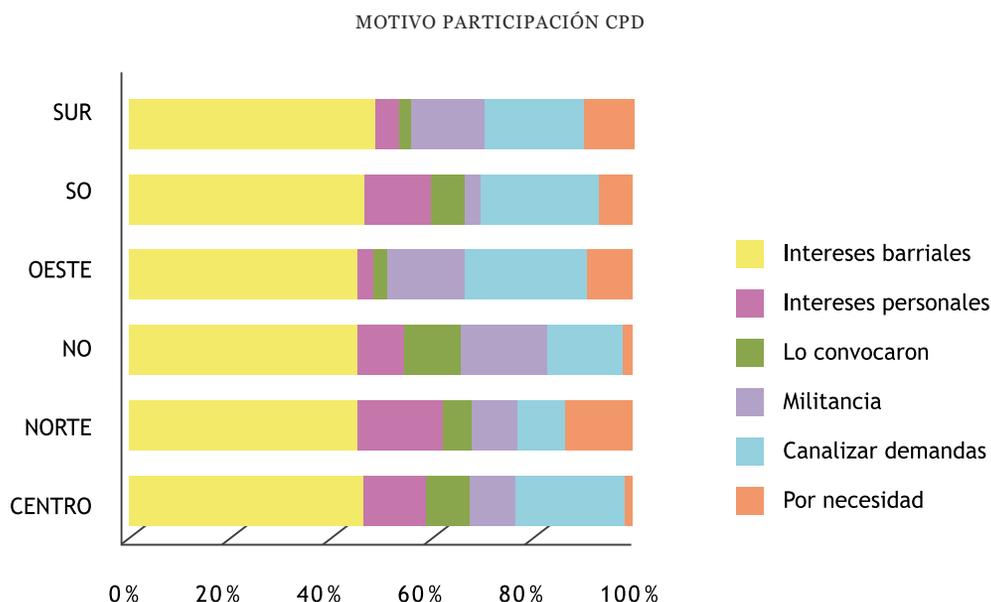


Gráfico Nº 2: Motivaciones de la Participación en los CPD – Consejeros PP 2010

Cada Asamblea Barrial, cada debate y proyecto formulado, cada propuesta implementada, nos hablan de un enorme potencial, no solo material, sino también simbólico, para vehicular la integración, como herramienta para transformar la realidad. Aquella potencialidad simbólica permite atravesar supuestos excluyentes, imaginarios sociales instituidos, barreras materiales establecidas... pretende también, ampliar el número de ciudadanos que se siente incluidos en el proyecto ciudad, recuerda que porque Rosario *existe, son necesarios rosarinos y no «humanos» en general; pero los rosarinos son creados solamente en y por Rosario.*

## Conclusiones

Si me hubieran hecho objeto sería objetivo. Como me han hecho sujeto soy subjetivo .  
(José Bergamín.)

Como ha podido observarse cuando analizamos procesos sociales abordamos una realidad compleja,<sup>12</sup> multidimensional, en la que intervienen múltiples actores que le otorgan sentido. Es por ello que, sostenemos que las intervenciones públicas de los actores son lo que éstos hacen de ellas, lo que sus creencias, intereses, racionalidades, marcos institucionales, formas de organización y prácticas, en sí, lo que los imaginarios sociales y urbanos, posibilitan, promueven o limitan.

En ese sentido, los sujetos sociales son siempre concebidos como agentes, como promotores del cambio social, cultural y político. Y es allí donde la subjetividad de los actores cobra vital relevancia a la hora de «re-construir» la realidad en la que están inmersos. Esto no niega la existencia de materialidades concretas en la realidad social, pero éstas no pueden ser concebidas convirtiendo al «sujeto» en «objeto»: anulando las subjetividades que hacen a la posibilidad de existencia de esas materialidades.

En el caso concreto de la participación ciudadana, el vínculo de los sujetos con el espacio, con los lugares que identifican la ciudad donde viven, con el proyecto global y político de ciudad en donde están inmersos, sus abordajes histórico-culturales, su situación social, entre otros factores, perfilan la concepción de participación y por tanto, sus prácticas en relación a ella.

Nos parece que un abordaje de la participación ciudadana concebida con construcción social, como producto de la interacción entre sujetos con diferentes percepciones y provenientes de realidades socio-culturales heterogéneas, permite conocer, por un lado, sus particularidades en cada sociedad/ciudad e identificar las motivaciones que llevan a los actores a participar de ciertas instancias, a abandonarlas, a crear otras similares en forma paralela, a rechazarlas e incluso a que dentro de una misma sociedad/ciudad aparezcan matices en la participación de sus habitantes vinculados a su relación con el entorno, a la exclusión de ciertos sectores del imaginario urbano, etc. Y por otro, comprender los móviles de los gobiernos locales para lanzar este tipo de iniciativas.

Ello lleva a abandonar enfoques simplistas que reducen a la «no participación» como simple desinterés por la cosa pública, como un alejamiento deliberado de los sujetos de su posición como ciudadanos (en un sentido amplio).

---

12. Al decir de Edgard Morin (1990:32): «al mirar con más atención, la complejidad es, efectivamente, el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico».

## Bibliografía

- Aguado Herrera, Irene (2010). «Ciudadanía, participación política y subjetividad». Universidad Nacional Autónoma de México. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*. Vol. 13 Nro. 2. México. Disponible en: <[www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin](http://www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin)> al 31/07/2010
- Araya Umaña, Sandra (2002). «Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión». *Cuaderno de Ciencias Sociales* 127. Costa Rica: FLACSO.
- Arribas, Sonia (2008). «Cornelius Castoriadis y el imaginario político». Foro Interno 2008, 8, 105-132. ISSN: 1578-4576. Disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/25393044/arribas-sonia-cornelius-castoriadis-y-el-imaginario-politico>> 31/08/2010.
- Avritzer, Leonardo (2007). «Sociedad Civil, Instituciones Participativas e Representación: de la autorización a la legitimidad de la acción». *Revista Dados, Volumen 50, Nº 3*, pp. 443- 464. Río de Janeiro.
- Berger, P. y Luckman, T. (1993). «La construcción social de la realidad». Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- Biglieri, Paula y Perelló, Gloria (2003). «Los cacerolazos: antagonismo y crisis en diciembre de 2001». Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Cabrera, Daniel (s/f). «Imaginario social, comunicación e identidad colectiva». Navarra, España. Disponible en: <[http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/143\\_cabrera.pdf](http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/143_cabrera.pdf)> 31/07/2010.
- Castoriadis, Cornelius (1975). «La institución imaginaria de la sociedad». Buenos Aires: Ensayo Tus Quets Editores (reimpresión 2010).
- Castoriadis, Cornelius (1997a). «El avance de la Insignificancia». Buenos Aires: EUDEBA.
- Castoriadis, Cornelius (2000). «Ciudadanos sin brújula». México: Ediciones Coyoacán.
- Castoriadis, Cornelius (1997b). «El imaginario social Instituyente». Disponible en: [experiment.iitalia.com/.../castoriadis=el-imaginario-social-instituyente.rtf](http://experiment.iitalia.com/.../castoriadis=el-imaginario-social-instituyente.rtf) al 02/05/2011
- Fernández, Ana María (2006). «Los asedios a la imaginación colectiva: política y subjetividad». Buenos Aires. Disponible en: <[ttp://www.scielo.org.ar/pdf/anuinv/v15/v15a18.pdf](http://www.scielo.org.ar/pdf/anuinv/v15/v15a18.pdf)> al 31/07/2010
- Gorelik, Adrián (2004). «Imaginos urbanos e imaginación urbana. Para un recorrido por los lugares comunes de los estudios culturales urbanos». En: *Miradas sobre Buenos Aires, historia cultural y crítica urbana*. Disponible en: <<http://www.bifurcaciones.cl/001/Gorelik.htm>> al 31/08/10.

- Guillen, A., Sáenz, Badii y Castillo (2009). «Origen, espacio y niveles de participación ciudadana», versión digital, extraída el 03/05/09 de <[http://www.spentamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%204\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%204(1)%20179-193.pdf)> al 30/04/2009.
- Hiernaux, Daniel (2007). «Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos». *Revista Cure*, vol. XXXIII, Nº 99, pp. 17-30. Santiago de Chile Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v33n99/art03.pdf>> al 31/08/2010.
- Jubés, Enrique y otros (s/f). «Constructivismo y construccionismo: dos extremos de la cuerda floja» Barcelona. España. Disponible en: <<http://estebanlaso.com/pdfs/constructivismo-construccionismo.pdf>>
- Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Lindón, Alicia (2007). «Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales». *Revista Cure*. vol. XXXIII. Nº 99, pp. 31- 46. Santiago de Chile.
- Miguez, Mauro (2009). «Participación ciudadana y población vulnerable. El caso del PP Rosario 2002 – 2007». Trabajo de Pasantía en el marco del Proyecto de investigación PAV *La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario*. Facultad de Ciencia Política y RR.II. – UNR. Inédito.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ed. Manantial
- Schutz, Alfred (1995). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- Valera, Sergi y Pol, Enric (1994). «El concepto de identidad social urbana: una aproximación entre la psicología social y la psicología ambiental». *Anuario de Psicología*, 62 (3), pp. 5 a 24. Barcelona.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2004). «La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas». Fundación corona, Foro nacional Pro Colombia. Enero 2004. Disponible en: <[http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC\\_31\\_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf](http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_31_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf)> al 28/08/09.

## Reformas político-económicas viables en salud: la provincia de Santa Fe

Germán A. Tessmer\*

En este trabajo se presentan los aspectos centrales del proyecto *En busca de lo posible: Reformas político-económicas viables en el sub-sector público de salud de la Provincia de Santa Fe*, inscripto en el área de economía de la salud y que contiene las propuestas que dan origen al plan de tesis doctoral presentado en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas para su aprobación. El mismo, tiene como objetivo analizar los factores actuales que condicionan el desenvolvimiento del sub-sistema de salud pública de la Provincia de Santa Fe. Posee la finalidad última de proyectar reformas en lo político y económico, tanto al interior de la provincia, como en relación con la posibilidad de generar instituciones de coordinación de políticas sanitarias en el territorio más amplio de la Región Centro.

El abordaje se realizará mediante el cruce de la teoría económica normativa sobre provisión y financiamiento de bienes y servicios públicos; y la caracterización de factores políticos a través de la descripción de las instituciones que moldean y estructuran a los agentes vinculados al sub-sector. Respecto a esto último, el proceso de conformación las agendas formal y decisoria, servirán como indicadores que permitan reflejar la influencia de las restricciones en los agentes públicos a cargo de la toma de decisiones.

Así, el proyecto se estructura en dos grandes etapas. La primera busca caracterizar el sector, brindando información sobre el contexto del sub-sistema y su historia; los actores involucrados con sus capacidades, estrategias y expectativas; y las instituciones que moldean las relaciones entre éstos. La segunda etapa se asienta sobre los cimientos de la anterior, y busca proyectar distintas opciones de reformas en lo político y económico,

---

\* Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística - UNR. En la actualidad, desempeñándose como docente e investigador bajo la modalidad de Becario Doctoral Tipo I - CONICET; por el proyecto «En busca de lo posible: Reformas político-económicas viables en el sub-sector público de salud de la Provincia de Santa Fe».

orientadas por los requisitos de: ser viables en relación a los determinantes del sub-sistema y asegurar el desempeño del mismo en términos de eficiencia.

## Desarrollo

«La Argentina es un país federal con un profundo proceso de descentralización que ha terminado por definir una parte sustantiva de la política pública de salud en manos de los gobiernos provinciales» (Cetrángolo *et al.*, 2007:8). La actual configuración de los subsistemas de salud públicos provinciales en general, y de la Provincia de Santa Fe en particular, debe rastrearse en la transferencia de instituciones de salud dependientes del nivel nacional a entidades provinciales y/o municipales, la cual comienza en el año 1957 y culmina en el año 1992, en el Marco Global de la Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica.

En el último período de reformas de los años noventa, se produjeron tres fenómenos simultáneos relacionados con la descentralización hospitalaria:<sup>1</sup> la transferencia de los últimos hospitales públicos nacionales a las provincias; la reconfiguración de sistemas provinciales de salud, con experiencias de centralización en el ámbito provincial y de descentralización hacia los municipios, conformando un conjunto de situaciones provinciales heterogéneas; y la puesta en marcha de cierta descentralización microeconómica en el ámbito de los hospitales bajo la figura del Hospital de Autogestión. (Belmartino, 2005: 210.)

Por ende, y a diferencia de otros sectores, el panorama de la salud pública actual en la Argentina reviste una alta complejidad por diversas razones:

a) no existe una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en el acceso a este servicio; b) existe una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada; c) no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país; d) existe un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país, lo cual introduce una seria condicionalidad a

---

1. Suele utilizarse de manera indistinta autonomía hospitalaria por descentralización hospitalaria, según el marco teórico que cada autor utilice. En este trabajo se utiliza el primer concepto; sin embargo se ha preferido transcribir de forma textual el fragmento aquí citado.

cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. (Repetto y Alonso, 2004: 24.)

Condicionada por múltiples factores, la provincia de Santa Fe ha transitado el desarrollo de los últimos años con escasas modificaciones activas en la organización del Ministerio de Salud, como en la de sus efectores. Es decir, se han generado respuestas a los últimos procesos de reforma, pero sin comprometer la estructura misma de la organización del sector. La falta de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles gubernamentales, tanto en el financiamiento, como en la provisión de servicios; la puesta en marcha de servicios municipales como respuesta unilateral a los problemas de salud de sus respectivas poblaciones; la sobre oferta relativa de servicios de salud provinciales en departamentos con bajos niveles de necesidades estructurales en la población; dan cuenta de la necesidad de evaluar las posibilidades de ejercer una reforma en el sector de salud provincial.

La importancia que tiene esta *problemática*, hace necesaria la producción de investigaciones que permitan conjugar distintos aspectos sobre la emergencia de una reforma. En este sentido Belmartino, Bloch y Báscolo (2003), insisten en la necesidad de analizar los procesos de reforma de la atención médica de la salud, iluminando la dinámica particular de los escenarios locales. Al respecto, en materia de expectativas y visión del estado de la organización del sistema de salud provincial por parte de instituciones locales, el diagnóstico general es el siguiente: «fragmentación de las estructuras, excesiva centralización y burocratización» (Cemupro, 2007: 2).

La burocracia, tal como aquí se la utiliza, indica justo lo contrario a una organización efectiva para intervenir en un proceso de reforma. Según Rueschmeyer y Evans (1985: 49), dicha efectividad radica en un número de cuestiones críticas:

cohesión de la organización, diferenciación y aislamiento del medio ambiente social, ubicación no ambigua de la toma de decisiones y los canales de autoridad, y rasgos internos que promueven la racionalidad instrumental y el activismo.

Así, entre el diagnóstico sobre el Ministerio de Salud provincial y las características que debe tener una organización burocrática eficiente; el Estado en su conjunto cumple el rol simultáneo de ser agente de cambio, como así también, de agente inhibitorio.

Un punto que refuerza el diagnóstico anterior, tiene que ver con el desempeño del sistema de salud de la provincia de Santa Fe. En un estudio reciente, Báscolo *et al.* (2008), muestran que existen marcadas diferencias en materia de financiamiento a la salud pública al interior de la provincia, y que estas no necesariamente se corresponden a un esquema

progresivo, donde los departamentos con mayores necesidades sociales y en salud sean los que mayores recursos reciban por población sin cobertura. Es decir, existe cierto grado de inequidad al interior de la provincia entre departamentos.

De hecho, el análisis del desempeño del sub-sistema, a través de la perspectiva de la equidad en el financiamiento, sobrepasa los límites del mismo.

La Argentina cuenta con una intrincada red de provisión de servicios de salud, mayoritariamente financiada por mecanismos de aseguramiento social, y con instituciones públicas que dan cobertura teórica a más del 90% de la población. (Maceira, 2002: 7.)

Según el arreglo normativo lo contemple, algunos hospitales públicos son financiados por hasta cinco fuentes de financiamiento, a saber: 1) el Sector público descentralizado, 2) Obras Sociales Provinciales, 3) PAMI, 4) Obras sociales provinciales, 5) Gastos de bolsillo.

Por tanto, una reforma en el sub-sistema provincial que tenga como objetivo ser más equitativo, implica la reorganización de este esquema. Debido a que la Argentina posee la particularidad de que las obras sociales son gerenciadas por sindicatos de trabajadores, una reforma en el sector los involucra. Consecuentemente, con este espectro de actores ampliado, se modifican y aumentan las modalidades de ejercer presión política.

En definitiva, ya sea considerando la organización del Ministerio de Salud, como por el desempeño del sistema provincial y los actores que potencialmente involucra; la posibilidad de realizar una reforma en el sub-sistema público de salud de la provincia de Santa Fe se percibe como problemática, a la vez que necesaria. Sin embargo, ello no determina la dimensión del problema, ni el rol que los distintos actores puedan ejercer en el proceso, tanto como promotores o como inhibidores de la misma.

En este sentido, la experiencia acumulada sobre las reformas de las políticas sociales de los años noventa en la Argentina, no muestran un importante reconocimiento hacia reglas políticas y procesos de toma de decisiones en los contextos en donde se llevaron a cabo reformas sociales. Repetto (1996) argumenta que fueron concebidas bajo la lógica neoliberal, la cual tiene como sus principales propuestas de transformación la focalización, la privatización y la descentralización.

En un trabajo comprensivo sobre distintas opciones de reforma del estado que se fueron articulando como respuesta al agotamiento del estado de bienestar, Fleury (2003) concluye que la experiencia internacional permite identificar diferentes enfoques teóricos, estrategias, instrumentos y medidas reformadoras, demostrando que no hay una reforma que sirva como modelo, sino principios y orientaciones que se adecuan a la capacidad política e institucional existente en cada realidad nacional. Asimismo, argumenta que la respuesta a la necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado, está condicionada

por las opciones políticas adoptadas y por la capacidad técnica y política de los gobiernos para implementar las medidas propugnadas, como así también por el enfoque teórico que guía la reforma.

En relación a lo anterior, el *marco conceptual* de este proyecto se encuentra estructurado en dos ejes generales. El primero es preponderantemente político, y aborda la temática referida a la implementación de políticas públicas de reforma del Estado, abordando la necesidad de identificar los condicionantes específicos que moldean una ese proceso. El segundo eje es de tipo económico, y aborda la temática referida al financiamiento y provisión descentralizada de bienes y servicios públicos.

Para el *primer eje*, orientado a *procesos de reforma política*, Acuña y Repetto (2007:5) argumentan que las distintas opciones de reforma son «el resultado de procesos políticos dentro del sistema de relaciones entre los diversos poderes públicos-estatales e intereses y actores de la sociedad civil y el mercado, como así también, de las características específicas del sistema y de los sub-sistemas en los que estas variables operan». En este trabajo, los autores brindan una metodología descriptiva sobre los condicionantes que deben tenerse en cuenta en la implementación de políticas públicas.

Un antecedente similar puede encontrarse en Ozlak y O'Donnell (1981: 6), quienes proponen una estrategia de investigación de políticas estatales considerándola en el marco de las *cuestiones*.<sup>2</sup> Ven en el surgimiento y resolución de una cuestión, el resumen de un complejo proceso tejido de interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores quienes, asimismo, pueden ir cambiando. Si bien no llegan a formalizar un modelo sobre el estudio de políticas públicas, generan una batería de preguntas clave sobre aquellos aspectos que consideran relevantes del proceso de resolución de una cuestión.

Si bien un análisis basado en la modelización de los actores queda fuera de las posibilidades de este estudio; los trabajos de Axelrod (1997), sobre modelos de cooperación y colaboración basados en agentes, realizados sobre promoción de normas y elección de bandos, arrojan luz sobre la dinámica de procesos de negociación en entornos complejos y con agentes múltiples. Las preguntas que se habilitan bajo esta perspectiva se orientan a indagar sobre los factores que logran que se mantenga estable una solución posible y no otra.

---

2. Debe entenderse por *cuestiones* a las necesidades y demandas de los integrantes de una sociedad que se encuentran socialmente problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados, creen que puede y debe hacerse *algo* a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

Para el *segundo eje de tipo económico*, se tomará como punto de partida la teoría del Federalismo Fiscal; no sin dejar de problematizar sus supuestos, ya sea en relación con objeto de estudio, como así también en contraposición a otras teorías que abordan el mismo tema. En ese sentido, también se considerarán las teorías de *Public Choise* y el Modelo Principal-Agente.

En el marco del Federalismo Fiscal, Oates (1972) expone en su teorema de la descentralización que cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de internalizar los costos y beneficios de esa provisión. Argumenta que la falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface, crea externalidades que tienen que ser compensadas entre si. La prestación de servicios de salud públicos es más eficiente cuando se realiza de forma descentralizada que centralizada; en tanto integra todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El límite a la profundización de la descentralización estaría marcado por los beneficios relativos entre este tipo de provisión y los generados por las economías de escala de una gestión centralizada. Musgrave (1992) profundiza este enfoque, donde para elegir el tamaño óptimo del nivel jurisdiccional del gasto cruza el ahorro de escala con el costo de aglomeración de la unidad.

El marco de Opción Pública, parte de considerar que los bienes públicos son soluciones cooperativas —en vez que competitivas— entre los individuos de una sociedad, por ser estas más eficientes. Sin embargo, las condiciones para que los acuerdos cooperativos puedan lograrse requieren la base de acuerdos previos. La elaboración de acuerdos, como los mecanismos para hacerlos cumplir, implica la intervención del Estado. Cuando la comunidad es grande, móvil y heterogénea, se requiere de altos costos para generar una estructura administrativa que refleje efectivamente las preferencias de dicha comunidad para la provisión de bienes públicos. La descentralización en la provisión, es el tipo ideal que propone esta teoría.

El modelo Principal-Agente propone un principal con objetivos específicos, y agentes que son necesarios para implementar las actividades necesarias para alcanzar esos objetivos. Estos agentes, mientras pueden compartir algunos de los objetivos del principal, simultáneamente, poseen otros intereses —por lo general personales—, como incrementar su propio ingreso. Existe entre ambas instancias asimetrías de información y recursos, que exigen —por parte del principal— generar mecanismos de regulación para que los agentes cumplan con los objetivos de las instancias superiores. La relación de esta teoría con la descentralización de servicios públicos en salud es aplicable tanto a las regulaciones que existen entre los distintos niveles de gobierno, como así también, al interior de la organización propia de cada nivel; sin embargo, en el federalismo argentino, no queda claro quién es el principal y quien el agente.

Así, la *hipótesis general* de este trabajo, busca situarse en el cruce de los dos ejes conceptuales aquí expuestos. Entonces, se supone que: el diseño de mecanismos de financiamiento para la provisión de servicios públicos que surgen de la teoría económica normativa, debe considerar al Estado en relación con su contexto y actuando dentro de la lógica que esa relación plantea. Por lo tanto, la *hipótesis específica* para nuestro objeto de estudio es la siguiente: existe un conjunto reconocible de opciones de reformas viables y económicamente factibles, en el sub-sector de salud público de la provincia de Santa Fe, que están relacionadas con la historia del mismo, su configuración actual y la capacidad del estado provincial para llegar a cabo este tipo de políticas.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Consultado el 04/10/08 en: <<http://www.udes.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT44-ACU%C3%91A-REPETTO.PDF>>.
- Axelrod, Robert (1997). «The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration». En: Princeton, N.J.: Princeton University Press. *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (Original publicado en año 1997).
- Báscolo, E. et al. (2008). *Equidad en el financiamiento público en Argentina. La relación entre Nación, provincias y municipios*. (Proyecto Multicéntrico para las Becas Carrillo Oñativia 2007, Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Rosario - Buenos Aires. Pendiente de Publicación).
- Belmartino, Susana (2005). *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belmartino, S., Bloch, C., Báscolo, E. (2003). *Reforma de la atención médica en escenarios locales*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- CEMUPRO - Comisión de salud (2007). *El Plan Federal de Salud y la Provincia de Santa Fe* (Documento de diagnóstico. Rosario).
- Cetrángolo, O.; Lima Quintana, L.; San Martín, M. (2007). *Situación del sector salud en Argentina - Análisis en el contexto de un sistema descentralizado*. Consultado el 02/17/08 en: <[http://medicina.uncoma.edu.ar/download/postgrado/gestion\\_auditoria/bibliografia/modulo\\_02/situacion\\_de\\_salud\\_en\\_argentina.pdf](http://medicina.uncoma.edu.ar/download/postgrado/gestion_auditoria/bibliografia/modulo_02/situacion_de_salud_en_argentina.pdf)>.

- Finot, Iván (2001). «Descentralización en América Latina: Teoría y práctica». *CEPAL-IL-PES, Serie Gestión Pública 12*. Consultado el 03/26/08 en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>>.
- Fleury, Sonia (2003). *Reforma del Estado*. Consultado el 05/04/08 en: <<http://www.fondominkachorlavi.org/php/doc/documentos/Reforma%20del%20Estado.pdf>>.
- Maceira, D. (2002). *Financiamiento y Equidad en el Sistema de Salud Argentino*. Consultado el 05/17/08 en: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/Cedes/sspp/20027.pdf>>.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Madrid: Editorial McGraw-Hill, 5.<sup>a</sup> edición.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovitch.
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES, Documento G. E. CLACSO Nº 4, 1981.
- Repetto, F. (1996). *¿Ruptura o continuidad?: Las transformaciones en la política social de América Latina*. Buenos Aires: Mimeo. FLACSO - Argentina.
- Repetto, F. y Alonso, G. V. (2004). *La economía política de política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Consultado el 05/24/08 en: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20289/Sps97\\_lcl2193.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20289/Sps97_lcl2193.pdf)>
- Rueschemeyer, D. y Evans, P. (1985). «El estado y la transformación económica: hacia un análisis de las condiciones que sostienen una intervención efectiva». Traducido de *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 44-77.

**Eje 2**

**Metodología y enseñanza  
de la Ciencia Política**

*Cristian Altavilla  
Mariela Herrera  
Roberto Schunk y otros*

## Desafíos teóricos y metodológicos de la investigación en las Ciencias Políticas y Jurídicas. Notas de avance de la tesis doctoral «Relaciones intergubernamentales Nación-Provincias»\*

Cristian Altavilla\*\*

### Resumen

Este artículo se centra en los desafíos que plantea la investigación en las ciencias sociales, particularmente en la ciencia política y en la jurídica, mediante el abordaje de los aspectos metodológicos, teóricos y prácticos a la hora de encarar un proyecto de investigación. El mismo se inscribe en la experiencia personal al momento de llevar cabo la investigación sobre las relaciones intergubernamentales entre Nación y Provincias entorno al Régimen de coparticipación federal.

El primer desafío que se plantea, tanto en el aspecto metodológico como en el teórico, es la necesidad de partir desde una perspectiva interdisciplinaria. A partir de ella se realizará el consecuente diseño del marco teórico, la selección de casos y, finalmente, se ahondará en las particularidades que el problema de investigación presenta (de información, de acceso a la misma, de construcción de relato, etc.) y en las estratégicas metodológicas empleadas para sortear dichos inconvenientes. De ahí que, el esquema de este artículo se divide en tres partes:

- a) Aspectos metodológicos,
- b) Aspectos teóricos, y
- c) Las particularidades del caso investigado.

---

\* El presente trabajo intenta dar cuenta de las experiencias en investigación del autor a través de la elaboración de la tesis doctoral que se desarrolla en el marco del Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, proyecto aprobado por el Tribunal de Admisión en julio de 2009 y dirigido por la Prof. Dra. Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará y cuyo título completo es: «Conflicto y Coordinación política en las Relaciones Intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos».

\*\* Abogado, doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Cs. Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), adscripto de Derecho Político y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho y Cs. Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Becario de CONICET (<cristianaltavilla@hotmail.com>).

## Aspectos metodológicos

### *El problema de investigación*

Todo sistema federal de Estado implica la existencia de un complejo y dinámico sistema de relaciones intergubernamentales (RIG), entendidas como «*sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjuntas entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado*» (Jordana, 2002: 7). Son el resultado de una combinación muy variada de intervenciones, decisiones políticas y costumbres convertidas en reglas, particularmente por la presencia de competencias concurrentes sobre ciertas políticas públicas. En ellas, *conflicto* y *cooperación* existen simultánea e inevitablemente.

De estas relaciones intergubernamentales, que implican «un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal» (Wright, 1997: 67/8), hemos analizado las que se desarrollan entre el nivel federal o central (nacional) y los niveles subnacionales (provinciales) para determinar cómo operan, frente a qué dificultades se enfrentan y cuál es el grado de cooperación entre estos niveles. Para ello hemos tomado un área —que a nuestro entender es paradigmática— de las RIG Nación-Provincias: el régimen de coparticipación federal de impuestos.

Allí hemos podido observar, *prima facie*, un alto grado de conflictividad y una escasa propensión a la cooperación, con una evidente dificultad de coordinación negociada. Si se tiene en cuenta que las relaciones multinivel «se encuentran muy afectadas por las características formales y el funcionamiento efectivo del sistema político, en los distintos niveles de agregación territorial» (Jordana, 2001: 6), nos abocaremos a la tarea de responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué factores del sistema político dificultan las relaciones intergubernamentales expectables para la eficaz aplicación del actual régimen de coparticipación? ¿Cuáles son las dificultades que tornan tan conflictivo el actual régimen de coparticipación? ¿Cómo influyen el diseño y funcionamiento de los poderes del Estado, el régimen electoral y el sistema de partidos? ¿Cómo impactan estos componentes del sistema político sobre las preferencias de los actores?

### *El estado de la cuestión*

De una lectura de la literatura especializada en el tema, con especial relación a las relaciones fiscales y al régimen de coparticipación, encontramos dos áreas principales del conocimiento desde las que se han abordado estas problemáticas: la economía y el derecho

(básicamente desde el Derecho Constitucional). En este marco, están quienes aluden a la ausencia de verdaderas políticas estructurales y a la carencia de ámbitos de discusión entre los niveles de gobierno (Hernández 2008a, 2008b), a la alta inestabilidad institucional (Tommasi y Spiller, 2000), a la fuerte cultura política centralista (Frías, 1980; Dalla Vía, 2008; Jordana, 2002; Bidart Campos, 1993 y 2002; Bidegain 1995), a la estructura «laberíntica» del sistema (Cetrángolo, 2004), al uso estratégico de la información necesaria para la actualización de los índices de la distribución primaria (Tommasi y Spiller 2000) y a las dificultades de lograr coaliciones de gobierno (Novaro, 2001; Calvo y Abal Medina, 2001).

De una lectura de estos trabajos podemos observar, por un lado, un escaso o casi nulo desarrollo de esta área a partir de los supuestos neoinstitucionalistas que predominan hoy en el análisis político. Por otro lado, la mayoría de las explicaciones han sido generalizaciones sin realizar un análisis detenido de las causales o factores que dificultan las relaciones fiscales intergubernamentales.

En orden a la primera cuestión, debemos decir que el análisis neoinstitucionalista, además de ser nuevo —sobre todo en Argentina— ha tendido más a la generalización que a la aplicación concreta de sus postulados a situaciones específicas. Podemos encontrar en esta literatura dos grandes grupos: aquellos que tratan el tema de la importancia de las instituciones en abstracto, es decir, desde lo puramente teórico; y un segundo grupo que ha intentado hacer aplicación de esos aportes teóricos a casos concretos, de entre los cuales las relaciones fiscales intergubernamentales no han sido un área privilegiada.

En este sentido, nuestro mayor incentivo radica en que es en esta área donde vemos la posibilidad de una adecuada aplicación de las teorías del neoinstitucionalismo (tanto el de la elección racional como el histórico) y de la teoría de juegos.

### *Estrategias metodológicas: el estudio de casos*

La idea del proyecto de investigación estriba en determinar las características del diseño institucional que dificultan la coordinación negociada en las relaciones intergubernamentales entre nación y provincias. Para ello debemos desentrañar las características fundamentales de este conjunto de relaciones y de ahí la necesidad de dividir las etapas. La dimensión temporal está constituida entre los años comprendidos que van desde 1988 (año en que se sanciona la última y actualmente vigente ley de coparticipación federal de impuestos) hasta el presente. En este periodo de cerca de 22 años, resulta necesario identificar las etapas en que pueden ser clasificadas las RIG según las principales características que presenten en determinados contextos históricos. Evidentemente, no resultan ser las mismas las relaciones realizadas en un contexto de transición y de fuertes crisis económi-

cas como en los 80 que aquellas desarrolladas durante un contexto de reformas estatales y administrativas, de bonanza económica y de procesos de descentralización como los que se llevaron a cabo en la década del 90.

Una vez cumplido este objetivo, se procede con la selección de casos. Para verificar la hipótesis de trabajo, se parte desde una selección de casos y de sus actores claves (individuales y/o colectivos) en las relaciones fiscales intergubernamentales, empleando como metodología la «*técnica de la observación disciplinada de los hechos y el estudio de caso*» (Putnam, 1994, 13).

Esta metodología incluye la selección de *casos de significativa importancia* producidos dentro de este sistema de relaciones a lo largo de éstos 22 años en los que se puedan identificar las distintas variables utilizadas en el proyecto y en los que hayan desplegado sus capacidades los distintos actores políticos relevantes. Se intenta lograr una descripción apropiada de los sucesos significativos que arroje luz sobre esta compleja arena política en que ha devenido el régimen de coparticipación.

Los casos inicialmente seleccionados —en los que se ha observado *a priori* la presencia y despliegue de las variables empleadas— son aquellos donde la Nación y las Provincias han llegado a acuerdos mutuos<sup>1</sup> o bien donde ha existido una significativa conflictividad,<sup>2</sup> sin dejar de lado el análisis del contexto nacional e internacional.

El proyecto pretende dar cuenta de las principales características de cada uno de estos dos grupos de casos («acuerdos» y «conflictos»), para finalmente efectuar una comparación entre unas y otras. Las principales características que deseamos rescatar surgirán del análisis de cada uno de los casos a través del empleo de determinadas variables (dependientes e independientes): seleccionado el *caso relevante*, identificado el *contexto*, los *actores* intervinientes y las *instituciones* en el marco de las cuales aquellos actuaron, estaremos en condiciones ver cómo se despliegan las distintas variables.

Definimos entonces como variable dependiente a los *conflictos y consensos* en las relaciones intergubernamentales manifestados a lo largo del proceso de implementación de

---

1. A modo de ejemplo podemos mencionar los Pactos Fiscal I y II (del 12/08/1992 y del 12/08/1993, respectivamente), el «Compromiso Federal» (del 06/12/1999), el «Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal» y su addenda (del 07/12/2000), el «Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos», (del 27/02/2002).

2. El proceso de transferencias de las áreas de salud y educación hacia las provincias en el marco de la reforma al Estado en los años 1992 y 1993, el Conflicto entre el gobierno nacional y la Provincia de Córdoba por la no remisión de fondos de coparticipación y afines (1993-1996), el Conflicto entre el gobierno federal y la provincia de San Luis (2003 a 2007) por la no remisión de montos coparticipables, la «Ley de Responsabilidad Fiscal» (Ley N° 25.917), el Conflicto con el sector agropecuario (marzo/octubre de 2008), el Conflicto por el Régimen Previsional de la Provincia de Córdoba (mayo/agosto de 2008), etc.

la política de coparticipación en el período bajo análisis. La variable independiente será el *sistema político*,<sup>3</sup> activado a través de: *a)* los poderes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) en sus dos niveles (nacional y provincial); y *b)* por los partidos políticos dinamizados según un determinado sistema electoral (Fayt, 1963; Sartori, 1987; Jackisch, 1997; Nohlen, 1995).

Los casos seleccionados no son sino procesos de negociación en los que cada actor pone en juego los recursos con que cuenta, de los cuales hemos identificado:

- a)* La dimensión de las provincias (en tanto actor colectivo); grado de desarrollo, cantidad poblacional, dimensiones geográficas, etc. Podemos clasificar las dimensiones de las provincias en *políticas* (cantidad de población que se traduce en la cantidad de representantes que tenga en el Congreso de la Nación y eventualmente, la cantidad de electorado para cualquier elección) y *económicas* (grado de desarrollo, producto bruto interno, etc.). Esta variable puede reducirse a una, los *recursos* con que cuentan las provincias. Éstos pueden ser *materiales* (de índole económica, la capacidad de autonomía financiera, su PBI, la capacidad de recaudación propia, etc.) y *simbólicos* (de índole política, el mayor o menor número del electorado que sigue a un gobernador, el peso de su figura en la arena política, la ascendencia que tenga sobre los legisladores de su provincia y los nacionales, etc.).<sup>4</sup> Aquí aparece, además, otro factor clave: la *urgencia* que se tenga o no de nuevos recursos económicos en el momento de la negociación (Olmeda 2009:9).
- b)* La *pertenencia partidaria y/o afinidad política* del gobernador. La pertenencia partidaria hace referencia a la disciplina que pueden llegar a tener los actores en un determinado contexto de negociación. Sin embargo, dadas las características actuales de nuestro sistema de partidos (muy influenciado además por las reglas electorales) debimos incluir la afinidad política. Por el alto grado de fragmentación que han sufrido los distintos partidos políticos (sobre todo los dos más grandes: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical), la pertenencia partidaria ya no funciona como variable determinante por sí sola, de las alianzas que puedan formar

---

3. Entendido en su acepción más general como «conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca» (Urbani, 1986).

4. Esta variable tiene en cuenta los equilibrios de fuerza entre los distintos niveles de gobierno, partiendo de la base de que «hoy la relación de fuerzas se mide casi exclusivamente en función de indicadores económicos: producto bruto, ingreso “*per cápita*”, recursos fiscales, gasto público, etc. [y] la cantidad de población, porque ésta determina la capacidad de influencia de cada comunidad desde el punto de vista político (cantidad de bancas en la Cámara de Diputados, incidencia en la elección de Presidente y Vicepresidente)» (Barrera Buteler 1996: 393), aspectos que definen las relaciones de poder en las RIG verticales entre Nación y provincias.

presidente y gobernadores (y consecuentemente, los legisladores nacionales), sino que debemos tener en cuenta además la *afinidad política* de estos líderes (Altavilla 2010 a). Esta *afinidad* es entendida como la mayor o menor proximidad entre estos actores, independientemente del partido al que pertenezcan, en un determinado tema.

- c) Las *percepciones* de los actores respecto de la situación y de los demás actores. Un aspecto fundamental aquí es la *información* que posean, tanto del asunto como de los otros actores, pues las decisiones son interdependientes. Esto significa que cada actor tomará una decisión no sólo en base a sus intereses y necesidades sino también teniendo en cuenta las decisiones tomadas o a tomar por los demás jugadores.

### *Objetivos e hipótesis*

Estructurado el marco teórico y delimitado el tema a investigar, nos planteamos el objetivo general consistente en determinar y describir las *variables* del sistema político que dificultan la cooperación negociada en las relaciones intergubernamentales articuladas en la aplicación del actual régimen de coparticipación federal de impuestos.

A partir de ello, los objetivos específicos planteados, entre otros, apuntan a: 1) Determinar los incentivos que ofrecen las características institucionales del sistema político en tanto condicionantes del comportamiento de los actores políticos (presidente, gobernadores de provincias y legisladores nacionales) para la celebración de acuerdos interjurisdiccionales tendientes a la implementación de políticas públicas de largo plazo; 2) Analizar los beneficios políticos y financieros que implica para el gobierno nacional y para los gobiernos de provincia el actual régimen de coparticipación, determinando las distintas posiciones tomadas en torno a la dificultad para negociar las bases del nuevo régimen; 3) Describir las características básicas y fundamentales del sistema electoral y de partidos políticos en Argentina y su incidencia en la relaciones intergubernamentales; y 4) Determinar la relación entre gastos y recursos en el proceso de transferencias entre los niveles de gobierno, analizando las competencias y servicios a cargo de cada nivel.

Estos objetivos fueron pensados a partir de nuestra hipótesis de trabajo: las características institucionales básicas de nuestro sistema político facilitan los comportamientos oportunistas y clientelares de los actores gubernamentales implicados en la implementación del régimen de coparticipación federal de impuestos. Ello, a su vez, genera patrones de conductas reiteradas que aparecerían como variables que coadyuvan a entender el fenómeno de la falta de innovación institucional en materia de coparticipación.

## Aspectos teóricos

### *El marco teórico*

El primer desafío a enfrentar en el proyecto de investigación ha sido la exigencia interdisciplinaria que nos plantea el problema de investigación mismo. En un primer lugar, la intensidad ha sido encarar la investigación desde un análisis jurídico y político.

El método jurídico de investigación, caracterizado por su formalismo, su normativismo y su legalismo, resulta insuficiente para encarar un análisis que tienda al objetivo planteado. Sin embargo, a través de este método podemos analizar cabalmente las instituciones jurídicas que se encuentran presentes en la realidad que intentamos estudiar y constituye el punto de partida para entender tales instituciones y, a partir de allí, analizar el desenvolvimiento y comportamiento de los actores que se desenvuelven en ese marco institucional. Así, el doble enfoque político-jurídico está determinado por el objeto mismo del proyecto de investigación.

En segundo lugar, debemos destacar el desafío en el armado del marco teórico. Para el análisis político, hemos tomado los aportes del Neoinstitucionalismo, paradigma que lejos está de ser un corpus teórico unificado dada su fragmentación en diversas vertientes. Incluso algunos autores han llegado a sostener que las diferencias entre los distintos enfoques neoinstitucionalistas son de tal magnitud que impiden hablar de un único corpus teórico. Nosotros sin embargo, siguiendo a importantes autores en la materia, lo consideramos como un solo cuerpo teórico, pero diversificado en diversas corrientes, cuyos puntos de contacto abren un importante espacio de diálogo entre todas aquellas vertientes. Sostenemos que no sólo es posible la combinación entre estos enfoques, sino que resulta necesaria: «ninguna de estas perspectivas puede explicar cabalmente todas las acciones políticas, y quizá ninguna debería intentarlo. Los estudiosos pueden lograr mayor eficacia al analizar algunas cuestiones utilizando uno u otro enfoque, pero el análisis al nivel superior de los institucionalistas debe estar informado por el análisis del comportamiento individual producido en otras áreas dentro de la disciplina» (Peters 2003:14). Ello es así en cuanto el neoinstitucionalismo debe ser visto como un género cuyos enfoques son complementarios y no competitivos entre sí.

Por tanto, el desafío estriba en cómo realizar esta combinación. Si seguimos a Peters (2003), podemos observar que el neoinstitucionalismo se ha escindido en siete versiones: el neoinstitucionalismo normativo, el histórico, el sociológico, el de representación de intereses, el de la elección racional, internacional y el empírico. De todas ellas, hemos tomado el neoinstitucionalismo histórico y el de la elección racional por considerarlas, no sólo las

que mayor y mejor aplicación han tenido en el análisis político, sino porque son las que mejor se adecuan al tema planteado y las que mejores herramientas teóricas brindan para encarar este estudio.

Como sostienen Hall y Taylor, al hablar de la posibilidad de combinación o integración de los supuestos empleados por estos enfoques, «si los principios más extremos de la posición teórica de cada escuela fueran relativizados, advertiríamos que comparten porciones considerables de terreno analítico, en cada una de las cuales los conocimientos de un enfoque podrían ser utilizados para complementar o reforzar a los de otro» (1996: 955). Si bien las diferencias atañen tanto en lo teórico como en lo metodológico —incluso se diferencian en el concepto mismo de institución— la idea central y nodal que aglutina a todos los enfoques es la misma: las *instituciones importan* y esto equivale a decir, desde un punto de vista metodológico, que la variable institucional sirve para todos ellos como herramienta metodológica eficaz para la explicación de los fenómenos políticos: las instituciones *cumplen un rol privilegiado en la explicación del comportamiento de los individuos y de las organizaciones* (Parmigiani, 2010).<sup>5</sup>

En este orden de ideas, y con la finalidad de estructurar un marco teórico amplio y flexible para encarar el análisis de las relaciones intergubernamentales en Argentina, hemos tomado los principales supuestos del neoinstitucionalismo histórico y el de la elección racional. La versión histórica nos facilita un análisis más macro: la historia importa y por tanto, es necesario tener presente los antecedentes y el legado de las decisiones políticas anteriores que persisten e influyen en un determinado y particular contexto que deseamos estudiar. Recién allí se podrán aplicar los presupuestos de la elección racional sobre un conjunto de actores identificados actuando en un marco institucional temporalmente delimitado y establecido. El neoinstitucionalismo histórico amplía su foco, pues no considera únicamente a las instituciones como la única variable importante para entender los resultados políticos, sino por el contrario, ve a éstas como variables intervinientes (o variables estructurales) a través de las cuales se libra la batalla sobre los intereses, las ideas y el poder (Steinmo, 2001).

Aparecen así elementos como las *ideas* y la *ideología*<sup>6</sup> que coadyuvan a los sujetos a interpretar el mundo que los rodea a través de valores y normas que terminan por afectar

---

5. Asimismo, si observamos los distintos conceptos de institución que proporcionan todos los enfoques, podemos observar ciertos elementos comunes y persistentes en ellos, lo cual constituye un importante primer paso hacia una combinación exitosa entre estos supuestos. He intentado desarrollar este argumento un poco más extensamente en Altavilla, 2010 b.

6. Entendida como «modelos mentales» que utilizan los individuos para descifrar el ambiente en el que se desenvuelven.

su propia identidad y por tanto, sus preferencias. Identificada una particular arena política, donde se desenvuelven actores reales, representantes de un cúmulo de intereses y cuyas decisiones constituyen la esencia de tales relaciones, los supuestos de la elección racional —nutrida por los aportes de la teoría de juegos y los costos de transacción— nos permiten valorizar en su real dimensión el rol que juegan los individuos.

En un intento por *relativizar* los principios fundamentales de ambos enfoques podremos observar —como lo ha hecho Sven Steinmo (2001)<sup>7</sup>— que, por un lado, los institucionalistas históricos no discuten ya con la idea de que la mayoría de las personas actúan *racionalmente* la mayor parte del tiempo; y por el otro, que los *racionalistas* no necesariamente creen que toda acción es motivada exclusivamente por su propio interés económico de corto plazo.

Por tanto, partimos de la idea del *individuo en un contexto definido por las instituciones*. El sujeto, ser racional que busca maximizar sus intereses (del tipo que fueren) encuentra un conjunto de restricciones en el ambiente donde actúa y se desenvuelve. Estas limitaciones vienen dadas por el marco institucional. Las instituciones son, entonces, un conjunto de normas, formales e informales, que definen las reglas del juego, constriñen los comportamientos individualistas y orientan la conducta individual hacia objetivos comunes, otorgando incentivos positivos o negativos (sanciones, castigos, etc.). Además, otorgan un importante cúmulo de información útil a los individuos, particularmente sobre el contexto y sobre los demás actores, a partir de la cual los actores toman sus decisiones. De esta manera, las instituciones crean certidumbre y establecen un cierto grado de estabilidad y equilibrio en las relaciones humanas.

En orden a responder algunos interrogantes institucionales tales como porqué persisten las instituciones —tema que cobra particular interés en nuestra investigación— podemos intentar una respuesta desde esta combinación. Primero partimos de la idea —institucionalismo histórico— de que las instituciones no cambian fácilmente. Existe un suerte de inercia en ellas que hace que perduren en el tiempo: «la idea básica es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante» (Peters 2003:99). Es decir, los neoinstitucionalistas históricos parten ya de una cierta durabilidad de las instituciones, esbozada en su idea de «dependencia del rumbo» (*path dependence*): si los actores forman sus preferencias a través de las instituciones (por medio de valores, rutinas, etc.) y si sus decisiones se ven condicionadas por decisiones anteriores, resulta difícil entonces producir el cambio.

---

7. Con importantes citas en apoyo de su argumento tales como Fiorina 1995; Weingast 1996 e Immergut 1998.

Esta respuesta no resulta incompatible con aquella dada por la elección racional,<sup>8</sup> según la cual los individuos perciben un cierto beneficio en las reglas (y por ende, en su cumplimiento), ya que estas le dan certidumbre (incentivo positivo) o bien, temen al castigo de infringirlas (incentivo negativo).<sup>9</sup> Así, en tanto y en cuanto las instituciones faciliten el intercambio entre los individuos, reduciendo los costos de transacción, serán más eficientes y por tanto más persistentes en el tiempo. De lo contrario, esa institución será reemplaza por otra que resulta, a tales fines, más eficiente.<sup>10</sup> En resumen, la emergencia de las instituciones se explica en función del valor que éstas representan para los actores y su persistencia o perdurabilidad dependerá de los beneficios que otorguen (Shepsle, 2007; Di Maggio y Powell, 1991; Hall, 1996: 945).

Hemos considerado a las instituciones como la principal variable en nuestra investigación, pero no la única. Partiendo de estos supuestos neoinstitucionalistas descritos en párrafos anteriores, nuestro proyecto intenta estudiar al individuo (más precisamente al actor político) en un contexto definido por las instituciones. Las instituciones no son entonces la única variable ni la explicación final de los procesos políticos: por tanto debemos considerar las preferencias de los actores en orden a sus decisiones. Y es por ello que hemos incluido en el concepto de institución tanto las reglas formales como las informales (entendidas éstas últimas como el conjunto de sanciones, tabúes, costumbres y códigos de conductas, North, 1990, 1991, 1998).

Aquellas reglas pueden ser diseñadas *racionalmente* por los hombres, pero también pueden constituir un conjunto de valores y costumbres que van surgiendo *inconscientemente* (si se quiere, en el sentido de ser algo *no deliberado*) del actuar cotidiano de los actores. Estas reglas de conducta no escritas (informales) subyacen [*underlie*] y suplementan las reglas formales (North, 1990:4). En tanto *suplemento* pueden complementar la regla formal como así también pueden directamente suplirla.

Pero aquellas reglas informales no son sólo el producto inconsciente del accionar de los individuos o de algo que les viene heredado del pasado, sino que también pueden ser res-

---

8. Aquí hemos observado otro punto de contacto entre estas versiones (y podríamos decir de la mayoría de ellas): «Una de las características señaladas acerca de las instituciones - sin importar qué perspectiva analítica sea - es que las instituciones no cambian fácilmente» (Steinmo 2001), sea porque producen un cierto equilibrio y cambiar una institución implicaría una enorme incertidumbre sobre sus efectos posteriores (Shepsle), bien porque las decisiones iniciales tienen un peso tal que perduran en el tiempo. «Algunas versiones sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo, todas requieren cierto grado de estabilidad» (Peters 2003:37).

9. Toda institución posee mecanismos de ejecución de los acuerdos arribados a través, generalmente, de la coerción o coacción (*enforcement mechanisms*).

10. Podemos observar aquí, al igual que las explicaciones económicas del cambio institucional, explicaciones de corte funcional respecto del auge o cambio de las instituciones (Pérez Pérez y Valencia 2004:93).

puestas que los propios individuos dan a las deficiencias institucionales, que precisamente permiten una modificación de éstas. Y aquí lo fundamental es reconocer la posibilidad de los actores de modificar las reglas del juego.<sup>11</sup> A una misma institución formal puede adicionársele reglas informales, producto de la interpretación de los actores, interpretación que se efectúa desde las *percepciones* que ellos mismos se forman de la institución. Estas percepciones, como veremos más adelante, están guiadas o condicionadas muy fundamentalmente por los intereses que estos actores representan. Al mismo tiempo, aquellos intereses se encuentran conformados, en parte, por las propias instituciones pues estas «proveen valores y elementos cognitivos conforme a los que los individuos van constituyendo sus modos de conocer, evaluar y, por tanto, preferir» (Parmigiani, 2010: 103). Se establece así una relación dialéctica entre individuos e instituciones,<sup>12</sup> en la que unos y otras se condicionan mutuamente: «Las instituciones no sólo brindan información estratégicamente útil, sino que también afectan las identidades, las imágenes de sí mismo y las preferencias de los actores» (Hall y Taylor, 1996: 955).

#### *Las particularidades del caso investigado. Algunas conclusiones preliminares*

En nuestro proceso de investigación hemos podido observar que *el diseño institucional ofrece pocos incentivos para la cooperación*. Del diseño institucional podemos concluir que la opción «cooperar» no ha sido la mejor opción para los actores en juegos: sea porque quien no coopera no tiene fuertes sanciones (en este sentido ni siquiera se ha recurrido al Poder Judicial para la resolución de este tipo de conflictos),<sup>13</sup> sea porque no perciben un beneficio en la renuncia a corto plazo, aún cuando perciban las ganancias en el largo plazo.

No debemos dejar de lado el contexto socio-económico en que estos hechos se han producido; las fuertes crisis macroeconómicas condicionaron fuertemente el poder de decisión de los actores, reduciendo de manera drástica el conjunto de opciones, sobre todo los del nivel subnacional. El acceso a los créditos que otorgan los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), estuvo condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos, principalmente en materia fiscal y de gasto público, que dejaban poco espacio para la negociación entre los niveles de gobierno. El caso

---

11. «Separar el análisis de las reglas informales de las estrategias de los actores es un pre-requisito necesario para construir una teoría de las instituciones» (Noth 1990: 5).

12. «Una dualidad fundamental de la persona humana y las instituciones sociales» en palabras de Prélot (2002: 76).

13. Hacia finales del año 2008 varias provincias (San Luis, Camarca, Santa Fe, entre otras) iniciaron, por primera vez en la historia, reclamos por fondos de coparticipación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero la resolución de tales conflictos aún no es definitiva.

más paradigmático fue el Acuerdo Nación-Provincias durante la presidencia de Duhalde en el año 2002, donde todos los gobernadores subscribieron este acuerdo en tanto constituía uno de los requisitos *sine quanon* para el otorgamiento del denominado blindaje financiero que finalmente otorgó el FMI al gobierno nacional. En una reunión con los gobernadores, el presidente Duhalde amenazó a aquellos con dejar la presidencia si no firmaban este Acuerdo. En semejante contexto, poco había para la negociación y la planificación a largo plazo.

La débil institucionalidad, que emerge como una fuerte característica de nuestro sistema político, ha permitido a los actores en juego la instauración de un importante número de instituciones informales —no siempre acordes con el orden constitucional— produciéndose una sustitución de reglas formales por reglas informales, inaugurando una situación de anormalidad institucional. Los actores han podido desenvolverse como verdaderos *free riders*, cuyos comportamientos se han caracterizado por el oportunismo y el clientelismo mutuos (desde el gobierno nacional hacia las provincias y viceversa). En la mayoría de los casos, los acuerdos arribados han sido más bien acuerdos de emergencia que verdaderos acuerdos de largo plazo, y entre éstos hemos podido observar que no sólo no se han cumplido cabalmente, sino que incluso algunos de estos acuerdos contrarían directamente las disposiciones constitucionales en materia de coparticipación. Por ejemplo, el Acuerdo Nación-Provincias de 2002 dejó sin efecto la cláusula de la garantía del piso mínimo que establecía la Ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos<sup>14</sup> cuando la Constitución Nacional expresamente establece que

la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. (Cláusula Transitoria Sexta.)

El principal actor *free rider* ha sido el gobierno nacional. Un caso donde ha quedado de manifiesto, ha sido en el proceso de transferencia de los servicios de salud y educación hacia las provincias, el cual terminó efectuándose sin la correspondiente asignación de los recursos necesarios para afrontar semejantes gastos. Las respuestas de las provincias a estos comportamientos oportunistas han sido, en la mayoría de las veces, con más com-

---

14. Según la cual, «el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley» (art. 7°).

portamientos oportunistas. Mientras la Nación concentraba la mayor parte de los recursos, las provincias comenzaron a endeudarse cada vez más, con la condición implícita de que el gobierno federal, tarde o temprano, debería «rescatarlas».

Sin embargo, hemos observado que partir del conjunto de las provincias como un solo actor, o como un conjunto de actores homogéneos, implica un error teórico y metodológico serio. No todas las provincias viven la misma realidad y no todos los gobernadores se comportan de la misma manera frente a sus pares y frente al presidente. Por un lado, del conjunto de alianzas y acuerdos celebrados entre éstos y el presidente muestra que muchas veces los gobernadores han dado su asentimiento a este estado de cosas y, por otro lado, a diferencia de lo que generalmente se piensa, los gobernadores son actores que pueden posicionarse frente al presidente como actores con importantes poderes de negociación y de veto. Por tanto, resultan ser piezas claves en el armado actual del sistema de coparticipación: sin sus consentimientos —sea a través de Acuerdos celebrados directamente entre los ejecutivos, sea a través del dictado de leyes por el Congreso de la Nación, donde tanto diputados como senadores responden, en la mayoría de los casos, a los mismos gobernadores y no directamente al presidente— nunca pudo haberse avanzado en la dirección que se hizo del actual sistema de coparticipación. Por ello, tanto los gobernadores —la mayoría de ellos— como el presidente son actores que perciben ciertos beneficios en el actual régimen de coparticipación y de transferencias de recursos. Estos beneficios de corto plazo sumado a la fuerte desconfianza reinante entre los actores en juego, muestra un panorama poco alentador para la celebración de acuerdos de largo plazo, como podría ser la sanción de la ley de coparticipación que ordena la Constitución Nacional desde su reforma en el año 1994.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos H. (1995). *La Nueva Matriz Política Argentina*. Bs. As: Ed. Nueva Visión.
- Altavilla, Cristian (2010 a). «Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. Un análisis desde la teoría de juegos». Paper presentado en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario*, ALACIP- UADE- SAAP. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabajo publicado en formato CD, ISBN 978-987-20606-7-1.
- (2010 b). «El Neoinstitucionalismo y su aporte a las ciencias políticas y jurídicas», *VII Congreso Nacional de Derecho Político*, Paper presentado en el *VII Congreso Nacional de Derecho Político: La Política y el Derecho en el Bicentenario*. Corrientes: AADP.
- (2010 c). «La Coparticipación de las retenciones: oportunismo y clientelismo político. Un análisis desde la teoría de juegos», en *Anuario XII (2009) del Centro de Investi-*

- gaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2010, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Buenos Aires: Editorial La Ley, pp. 3-24.*
- Arias, Carlos y Caballero, Gonzalo (2003). «Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: Un panorama», en *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, Nº 8, primer semestre 2003.
- Barrera Buteler, Guillermo (1996). *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Bidart Campos, Germán (1993). «El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la Actualidad», en Carmagnani, 1993.
- (2002). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina (h), Juan Manuel (Editores) (2001). *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en Argentina*, INAP. Buenos Aires: Eudeba.
- Carmagnani, Marcelo (coordinador) (1993). *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México, DF: FCE.
- Cetrángolo, Oscar (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar *et al.* (1997). «La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: El caso Argentino», Trabajo elaborado en el marco del proyecto sobre «Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina», BID, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-315 de la Red Regional de Centros de Investigación en Economía Aplicada. CEDES, Buenos Aires, nov/1997, disponible en <[http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/serie\\_eco.html](http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/serie_eco.html)> [consulta: 08/08/2008].
- Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002). «Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado», presentación en el seminario «Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores», organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha y realizado en Quito, Ecuador, 10-12 jul/2002, disponible en <[www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf)> [consulta: 08/08/2008].
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2003). «Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la Convertibilidad», presentación en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 27-30 de ene/2003, disponible en: <[www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Ocentragolo.PDF](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Ocentragolo.PDF)> [consulta: 23/10/2008].
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). «Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina», Publicación de ONU-CEPAL, Santiago de Chile, dic/2004, disponible en [www.eclac.org](http://www.eclac.org), consulta: 08/08/2008.

- Dahl, Robert (1964). «El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito)», en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 134, pp. 85-110. Disponible en: <[www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP\\_134\\_087.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_134_087.pdf)>
- (1968). *Análisis Sociológico de la Política*. Barcelona: Ed. Fontanella.
- Dalla Vía, Alberto (2008 b). «El Sistema Federal Fiscal», en Hernández, 2008 b.
- Di Maggio, Paul J. y Powell, Walter W. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional*. México: FCE.
- Fayt, Carlos S. (1963). *Sufragio y Sistemas de Partidos*. Buenos Aires: Biblioteca Omeba.
- Frías, Pedro J. (1980). *El Federalismo Posible: Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Desalma.
- Gibbons, Robert (1992). *Un Primer Curso de Teoría de Juegos*. Princeton University Press.
- Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C. R. (1996). «Political Science and The Three New Institutionalisms» en *Political Studies*, Nº 44.
- Hernández, Antonio M. (h) (Coordinador) (2008 a). *Derecho Público Provincial*. Córdoba: Depalma.
- (Director) (2008 b). *Aspectos Económicos y Financieros del Federalismo*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Jackisch, Carlota (compiladora) (1997). *Sistemas Electorales y sus Consecuencias Políticas*. Buenos Aires: CIEDLA-KAS.
- Jordana, Jacint (2002). *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*, Proyecto Conjunto – INDES – Comunidad Europea – Documento de Trabajo, BID, Washington, junio/2002.
- Koelble, Thomas A. (1995). «The New Institutionalism in Political Science and Sociology», in *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2 (Jan., 1995), pp. 231-243 Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York. Stable URL: <<http://www.jstor.org/stable/422167>> [Accessed: 29/10/2010].
- Lanzaro, Jorge (Coordinador) (2001). *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lechner, Norbert y otros (1999). *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México: Editorial Plaza y Valdéz.
- Méndez, José Luis (1997). *Estudio Introductorio* en Wright, Deil S., *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: FCE.
- Messner, Dirk (1999). «Consecuencias de la reforma del Estado y perspectivas de la coordinación social», en Lechner, 1999.

- Nee, Victor (2005). «The New Institutionalism In Economics And Sociology», CSES (Center for the Study of Economy and Society) Working Paper Series, Paper Nº 48 (2005). Disponible en: <[http://www.economyandsociety.org/publications/wp47\\_NIES\\_Nee.pdf](http://www.economyandsociety.org/publications/wp47_NIES_Nee.pdf)>
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- (1991). «Institutions» in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, Nº 1, pp. 97-112, winter 1991.
- (1998). «Una teoría de la Política basada en el enfoque de los costos de transacción» en: *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Saiegh y Tommasi (1998).
- (2000). «La Evolución Histórica de las formas de Gobierno» en *Revista de Economía Institucional*, Nº 2, primer semestre 2000.
- Novaro, Marcos (2001). «Presidentes, Equilibrios Institucionales y Coaliciones de Gobierno en Argentina (1989-2000)», en Lanzaro (Coordinador) 2001.
- Olmeda, Juan Cruz (2009). «Relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino desde los noventa», *XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio de 2009.
- Ostrom, Elinor (2004). «Rules Without Enforcement Are But Words On Paper», in del IHDP (International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change), Newsletter 2/2004, pp. 8-10. Disponible en: <[http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/update/pdf-files/IHDPUpdateLaw2\\_2004.pdf](http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/update/pdf-files/IHDPUpdateLaw2_2004.pdf)>
- Parmigiani de Barbara, M. Consuelo (2005). «Notas para el estudio de las relaciones intergubernamentales, con particular referencia la República Argentina». *Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2004/2005*. Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC.
- (2010). «Una lectura de la cooperación intergubernamental local desde el Neoinstitucionalismo», en *Anuario XII (2009) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2010, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*. Buenos Aires: editorial La Ley, pp. 99-122.
- Pérez Pérez, Gabriel y Valencia Escamilla, Laura (2004). «El Neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario», en *Actualidad Contable FACES*, año 7, Nº 8, Enero-julio 2004, Mérida, Venezuela. pp. 85-95.
- Peters, B. Guy (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: editorial Gedisa, 1.ª edición.

- Pintos, Julio (1999). «La Ciencia Política», en Pintos, julio (compilador), *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Ed. Eudeba. pp. 11-112.
- Prélot, Marcel (2002). *La Ciencia Política*. Buenos Aires: editorial Eudeba, 3.<sup>a</sup> edición.
- Putnam, Robert D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Venezuela, Caracas: Editorial Galac.
- Rivas Leone, José A. (2003). «El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones», en *Reflexión Política*, Año 5, Nº 9, junio de 2003.
- Romero, Jorge J. (1999). «Estudio Introductoria» en Di Maggio, Paul J. y Powell, Walter W. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional*, México: FCE.
- Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1998). *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y Sistemas de Partidos (Vol. 1)*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Searle, John R. (2005). «What is an institution?» in *Journal of Institutional Economics* N.º 1, vol. 1, 2005. Disponible en: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&pdfType=1&fid=307843&jid=JOI&volumeId=1&issueId=&aid=307842>>
- Shepsle, Kenneth (2007). «Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional», en *Revista Uruguay de Ciencia Política - 16/2007 - ICP – Montevideo*.
- Steinmo, Sven (2001). «The New Institutionalism», in Clark, Barry and Foweraker, Joe, (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, (July, 2001).
- Steinmo, Sven (2008). «What is Historical Institutionalism?». In *Approaches in the Social Sciences*, Della Porta, Donatella and Keating, Michael (eds.), Cambridge UK: Cambridge University Press, 2008. Disponible en: <<http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>>.
- Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo (directores) (2000). *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*. Buenos Aires: CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Tsebelis, George (1998). «La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo», en Saiegh y Tommasi, 1998.
- Urbani, Giuliano (1986). «Sistema Político» en *Diccionario de Política*, Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (directores). México: Siglo XXI Editores.
- Wright, Deil S. (1997). *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: FCE.

## La crítica al conductismo en Ciencia Política desde el punto de vista epistemológico

Mariela Herrera\*

La Ciencia Política ha atravesado, en su constitución, una etapa de preeminencia de la perspectiva del conductismo de cuyos supuestos epistemológicos nos ocuparemos en este trabajo. Pero aparte del necesario diálogo con otras ciencias, hay que considerar también la importante relación de la ciencia política con los textos e ideas de la filosofía desde la antigüedad. Se afirma a menudo que esta ha sido la ciencia que más recientemente se ha independizado del antiguo tronco común del pensamiento filosófico, movimiento que, si bien se inició en los comienzos de la Modernidad, hasta finales del siglo XIX no se había concretado, y fue en ese último período que dicha disciplina terminó transformándose en un dominio disciplinar independiente. Este peso de la tradición filosófica-especulativa sigue presente, pero en la actualidad se considera cada vez más que la ciencia política es independiente de ella, y que tiene sus propios problemas y métodos. Este desplazamiento reciente, independizó concretamente a la ciencia política del lazo con la filosofía moral. Por lo que la primera indagación con pretensión científica correspondió al análisis de los textos filosóficos clásicos, completados con una visión sobre el derecho y el cuerpo de conocimientos también prescriptivos que, respaldados en las normas jurídicas, eran aplicados a las instituciones y fundamentalmente al Estado. Señala al respecto Batlle que «esta concepción sobre los temas, fines e instrumentos propios de la Ciencia Política perduraría hasta mediados del siglo XX: se mantuvo una continuidad teórica y metodológica de la disciplina y se siguió analizando la historia del pensamiento político y su posible relación con las instituciones y prácticas políticas existentes» (1992: 11).

En la década de 1920 esta orientación de los estudios va a cambiar en forma definitiva, coincidentemente con un giro en la ciencia y, también, a través del Círculo de Viena, que lo acompaña e impulsa mediante el desarrollo extenso e innovador de la lógica, ciencia formal

---

\* Profesora de Perspectivas Epistemológicas de Facultad de Trabajo Social UNER.

que se había mantenido prácticamente sin variantes desde la formulación de Aristóteles en la antigüedad hasta aproximadamente mediados del siglo XIX. Como consecuencia de estos cambios y de la consolidación de la lógica simbólica, se produce un predominio de la idea de método como parámetro de cientificidad de una disciplina científica. Se buscará conectar a los estudios políticos con la *empíria*: la observación, medición con instrumentos de recolección de datos, análisis estadísticos de los mismos y formulación rigurosa de enunciados que expresen relaciones constantes entre los fenómenos.

Pero es recién en la década del 50 cuando este modelo, dominado por la metodología, empieza a tener éxito y desplaza el estudio del «arte» de la política. Es la época de la llamada revolución conductista en estos estudios. El efecto de este cambio de paradigma es el fuerte distanciamiento respecto de la filosofía y el derecho, y, por ende, de todo un marco teórico de corte teleológico, cualitativo y valorativo, para adoptar un modelo nomológico, cuantitativo y experimentalista, pretendidamente neutral en lo moral, influido por la sociología como ciencia capaz de proveer los métodos y enfoques a los politicólogos renovadores. Este conductismo propone concretamente: «la realización de análisis empíricos referentes a las actitudes políticas reales de los individuos» (Batlle, 1992: 12). Como resultado de este enfoque se prioriza el estudio de los comportamientos de individuos o grupos. Según el mismo autor la importancia epistemológica del conductismo en sociología y psicología, declina en los años setenta cuando se incorpora a la economía como ciencia modelo para los estudios políticos, enfatizando a partir de este cambio, el método estadístico para los estudios en ciencia política. En esta época encontramos textos como el de Dahl y Linblom, en donde los autores refuerzan esta necesidad de acercamiento de la ciencia política a la economía y sostienen que hay que revertir el hecho de que «en la teoría formal actual, la política y la economía se consideran con frecuencia parientes lejanos» (1971: 14); por el contrario, afirman, las prácticas políticas están impregnadas de economía. Con el tiempo, sin embargo, la adopción de instrumentos estadísticos muy sofisticados «se va a considerar inadecuada para la naturaleza de los datos sociopolíticos, propendiéndose a la adopción de técnicas y procedimientos de alcance más limitado pero mas pertinentes a la realidad que se pretende medir» (Almond, 1999: 86) .

El giro hacia la economía hizo, entonces, declinar la perspectiva conductista y facilitó el desarrollo de otros modelos explicativos de corte deductivo y analítico. Este es el cuadro del que partimos para explicitar algunos problemas epistemológicos que presenta el

---

1. Popper, Karl (1972). «Of clouds and Clocks: An approach to the problem of Rationality and the Freedom of Man». Citado por Almond, G (1999). Una disciplina segmentada. México: FCE.

conductismo, que desarrolla principalmente Almond, en tanto el estado de la disciplina se va desplazando hacia el racionalismo, que se articula adecuadamente con la epistemología de Popper.

### ¿Qué tipo de ciencia es la ciencia política?

Según Almond, «en su afán de volverse científica, la ciencia política ha propendido en las últimas décadas a perder el contacto con su base ontológica» (1999: 63). El autor se refiere al intento de asimilar los acontecimientos de la política y los fenómenos de ese orden a hechos naturales, susceptibles, por tanto, de ser estudiados con los mismos métodos y enfoques que los de las ciencias exactas, como la física. Para contextualizar esta concepción epistemológica, tendríamos que remontarnos a la revolución científica que da origen a la ciencia moderna posicionando a la física matemática newtoniana como canon o modelo de científicidad.

Esto se va a profundizar con el desarrollo de la psicología conductista. Como afirma Almond (1999), las ciencias sociales adoptaron en esta época, las primeras décadas del siglo XX, el modelo o canon de las ciencias exactas, concretamente a la física, planteando la homogeneidad metodológica y ontológica, con el consiguiente estrechamiento del campo de estudios. Por el contrario, señala el autor, más recientemente «algunos filósofos de la ciencia así como ciertos psicólogos y economistas, han puesto en duda la posibilidad y conveniencia de aplicar a asuntos humanos la estrategia propia de las ciencias exactas» (Almond, 1999: 63) por lo que se propone examinar estos argumentos para los politicólogos. En cuanto a la psicología, el modelo conductista adoptó la matriz positivista: unidad de método y homogeneidad doctrinal. Como apuntamos, a comienzos de 1970 se pronunciaron fuertes críticas al modelo de parte de destacados miembros de la comunidad científica. Estas críticas produjeron «indicios de duda y desilusión» (Almond, 1999: 91). El autor afirma que la psicología, y también la ciencia política en estas últimas décadas, han sido escenarios de un gran debate acerca del objeto de estudio y el tipo de ciencia que se adecua a su especificidad. Resulta evidente hoy que el modelo conductista reduce el actuar del hombre al esquema estímulo-respuesta, convirtiendo la libertad y la creatividad humanas en algo inaccesible al conocimiento científico. Centrado en los aspectos observables y manipulables experimentalmente, por la posibilidad de control férreo que proporciona, instaura un marcado *reduccionismo* en el diseño del objeto de investigación.

Respecto de la economía positivista sucede más o menos lo mismo. Está plagada de modelos formales que poco tienen que ver con la realidad empírica. Figuras relevantes de esta ciencia como G. Myrdal o J. K. Galbraith, sostienen que «los economistas no lograron

generar los conocimientos significativos debido a su desmedido apego a la metodología esquemática de las ciencias naturales» (Almond, 1999: 95). Para Almond, la situación de crisis de la economía incide en la ciencia política en dos sentidos: por un lado, el fracaso de la formalización y la producción de predicciones en economía, desalienta a los científicos políticos para dirigir sus investigaciones en esta dirección; por otro lado, esto se complementa con las críticas al interior de la propia economía positivista en la que se sostiene la necesidad de que esta ciencia se acerque más al tipo de trabajo científico que se desarrolla en ciencia política abandonando el modelo formalista rígido.

En síntesis, «la economía igual que la psicología han fracasado en el intento de construir modelos empíricos perdurables para su materia de estudio» (Almond, 1999: 98)

## De los relojes a las nubes

Tomando como base un trabajo de 1972<sup>1</sup> del conocido filósofo de la ciencia Karl Popper se puede poner en duda la base ontológica sobre la que se asienta el postulado del monismo metodológico. Popper sostiene que la realidad no es homogénea, que no se halla unificada de acuerdo a un solo patrón y para dar cuenta de las diferencias que separan distintas realidades, propone una metáfora sencilla: compara nubes y relojes; ilustra así las nociones científicas de determinación e indeterminación en Física. Si la realidad es un continuo cuyos extremos son nubes y relojes, encontramos que entre estos hay muchas diferencias: en un extremo, caos, incertidumbre, desorden y en el otro, orden, regularidad, predictibilidad. En ciencias las nubes se podrían equiparar a un enjambre de mosquitos y los relojes a los péndulos. Las sociedades humanas quedarían, en relación a estos extremos, más cerca de las nubes.

Según Popper el éxito de la física newtoniana fue tal que convenció a los científicos que todos los objetos de estudio podían ser estudiados como mecanismos. Aquello que se resistiera a este tipo de estudios sería con el tiempo entendible bajo este modelo. Para Newton todo el universo estaba dominado por leyes deterministas. Pero en 1920 la teoría cuántica puso en cuestión este modelo y propuso que la indeterminación es propia de los fenómenos naturales. Según Almond «numerosos científicos y filósofos acogieron con alivio este cambio de modelo, toda vez que parecía liberarlos de la pesadilla del determinismo que negaba sentido a las decisiones y objetos humanos» (1999: 65). A la vez que los científicos sociales se despegan de las ciencias naturales, los metodólogos y filósofos analíticos se empiezan a interesar en la especificidad de la metodología de las ciencias sociales. Esta será la causa del surgimiento de «una versión moderna de la antigua filosofía positivista sobre la explicación científica» (Von Wright, 1979: 29). El autor se refiere al ya mencionado neopositivismo de la década del 20, que será el antecedente de la filosofía analítica.

Para Popper ninguno de los extremos bastan para explicar la acción humana libre. Propone recurrir a una perspectiva intermedia entre uno y otro o sea que el citado autor propone introducir un conjunto de fenómenos entre los extremos propios del rígido determinismo y el mero azar o sea entre relojes y nubes como gusta referirse a estos extremos. En ese intermedio encontraríamos las decisiones, valores, intereses, y propósitos específicos de toda práctica social, los que obviamente introducen permanentes cambios en su contexto natural y cultural.

El tema es como establecer la naturaleza de la relación entre las ideas, sentimientos, razones y valores del hombre y el mundo que lo rodea; que tiene otra constitución y se ajusta a leyes objetivas (mundo de la física). Popper propone que el problema se puede plantear en términos de control: «el control del comportamiento y otros aspectos del mundo físico mediante ideas humanas o abstracciones mentales» (Almond, 1999: 66). ¿Cómo interaccionan las teorías con el mundo? Mediante un control plástico que combina azar y necesidad, de lo que se sigue que no nos podemos dejar dominar por nuestras teorías sino que tenemos el poder de corregirlas mediante ensayo-error. Con esta solución Popper propone para las ciencias sociales una dirección distinta que el férreo proyecto positivista de la ciencia unificada. Esta solución, como veremos, está netamente en la línea de la original concepción de Popper sobre el método; bastante distinta de sus antecesores y contemporáneos.

Para Almond esta solución de Popper es la que mejor nos permite entender como se puede conceptualizar el objeto de la ciencia política. El mismo, está compuesto de ideas que se ponen en relación permanentemente con otras ideas, con los comportamientos de los hombres y con el mundo físico. Estas ideas corresponderían a la *nube* en la metáfora de Popper. Pero también, acota el autor, el mundo de lo político está organizado, consta de *élites* que planifican y hacen cumplir órdenes a los sujetos. Por lo tanto, concluye Almond sostener la idea de que este objeto de estudio puede asimilarse al funcionamiento de un mecanismo y ser estudiado con el modelo del *reloj*, aparece como una afirmación muy cuestionable teniendo en cuenta «estas propiedades ontológicas de los asuntos políticos». (1999: 68). La búsqueda de regularidades y relaciones estables entre variables sólo capta un aspecto muy limitado del dinamismo de lo político. Recordemos, de paso, que la búsqueda de explicaciones de tipo causal determinista es otro de los postulados del positivismo. Se aspira a que las teorías conformen cuerpos coherentes y sistemáticos de enunciados legales que, en lo posible, establezcan relaciones constantes entre causas y efectos. Pero en ciencia política, señala Almond, no se puede establecer por largo tiempo este tipo de conexión causal, ya que se desbarata por los procesos creativos heurísticos o de aprendizaje que dan lugar permanentemente a nuevas configuraciones en el campo de estudio. No es sólo la

experiencia de los actores involucrados la que cambia, sino que la investigación científica misma constituye un factor importante para la regeneración de propuestas y posiciones. En suma: las regularidades políticas no son regularidades físicas.

Almond analiza las teorías más destacadas en ciencia política: la teoría de comportamiento electoral y la teoría de la socialización política. La primera presenta un conjunto de enunciados legales de carácter general, obtenidos tanto por inducción como por deducción. Sin embargo «en estos últimos años se ha producido el embate de distintos factores que resultan desestabilizadores para esta teoría, por ejemplo el quiebre del sistema partidista y la individualización creciente del comportamiento electoral debido a distintos factores emergentes» (Almond, 1999: 71).

### Mecanismos. La tradición conductual

Los supuestos epistemológicos del conductismo en ciencia política están tomados de los supuestos de las ciencias exactas. Al respecto, se pueden enunciar tres.

En primer lugar, el énfasis en el descubrimiento de regularidades; que comienza a afianzarse en ciencia política en EE.UU., a mediados del siglo XX; como ideal regulador del conocimiento frente a «una tradición de estudios de caso, ideográficos, descriptivos, no acumulativos y de índole institucional» (Almond, 1999: 75). La idea es encaminar a las investigaciones, incluso la indagación comparativa, a la formulación de enunciados generales sobre los fenómenos que estudian. Y esto a costa de postergar fenómenos únicos o poco probables. Entonces ¿es la búsqueda de las regularidades y pautas estables el *único* objeto de la ciencia política? Pareciera, afirma el autor, que esta restricción recorta en forma demasiado drástica el objeto limitando el alcance de los estudios en este campo.

En segundo término, se trata de la insistencia en un tipo de explicación como propio de la ciencia política: el modelo nomológico deductivo. Este sostiene que algo queda explicado si puede demostrarse que es un caso particular de una ley más general. Las leyes generales constituirían el marco abarcador de los casos particulares y encontrar deductivamente este encadenamiento lógico, es lo que otorga validez al conocimiento. De ahí la relación de este segundo supuesto con el primero. Este modelo ha dado sus frutos en los mecanismos lógicos de validación de teorías en ciencias exactas, sin embargo no es esto suficiente garantía de su eficacia en otros campos. Dado que en el ámbito de la ciencia política existen excepciones a las leyes, podría plantearse ¿no sería ésta una prueba de la debilidad del modelo nomológico deductivo?

Por último, se sostiene la íntima vinculación entre la idea de causalidad y la necesidad de una explicación basada en leyes generales. Según las afirmaciones de uno de los teóri-

cos de esta posición, R. Braithwhite (1965) las únicas explicaciones aceptables provienen de leyes generales. Aunque dentro de esta posición hay posturas un poco más flexibles, todas coinciden en postular el principio de *a misma causa, mismo efecto*, con lo cuál el modelo de descripción del mundo queda reducido a las relaciones causa-efecto. Según la tipología propuesta por Popper tendríamos un modelo de *controles férreos*, una imagen mecanicista de las relaciones entre las cosas y los hombres. Sin embargo, aclara el autor, en el mundo de la política suceden muchos fenómenos que no se ajustan a esta noción: la realidad política dista mucho de las pautas más estables que rigen algunos fenómenos de la física y de la biología.

Aún mediando estas dudas sobre la relación causa-efecto, Almond afirma que «muchos politicólogos han intentado formular su análisis de fenómenos políticos según las nociones de causa-efecto» (1999: 80). Una rama que ha utilizado esta noción en forma frecuente, y con ciertos resultados teóricos, es el análisis político aplicado a la idea de poder y uno de los autores más destacados es Robert Dahl. En estos análisis la idea de causa-efecto se utiliza para establecer los nexos entre fenómenos. Esta corriente equipara la relación de poder con la relación causal e intenta construir modelos, en forma consecuente con este principio. Pero la noción de poder no implica un control férreo sino un control plástico. O sea, existe cierta laxitud entre las intenciones de los agentes: las relaciones de influencia y dominio escapan a la rigidez de otras relaciones causales. Sin embargo, los resultados de estas investigaciones y el análisis empírico concreto de estos autores, son muy cuidadosas e interesantes y distan mucho de la simplificación mecanicista que podía preverse dados sus presupuestos teóricos. Almond admite que en estos trabajos «se identifica un elemento de plasticidad al tiempo que se hace un manejo sutil y penetrante de la indeterminación» (1999: 82).

Pareciera entonces, siguiendo al mencionado autor, que el uso de la noción de causa en estos estudios es de índole retórica. Responde a una necesidad de la ciencia política de crear una impresión de cientificidad y rigurosidad, al ponerse bajo los dictados de la concepción positivista de ciencia. Sin embargo este intento va a resultar una dirección estéril en la medida que la política no responde a la estructura rígida de un mecanismo como el de los relojes.

Estos supuestos de índole histórica y epistemológica que orientan el desarrollo de las ciencias en el sentido positivista, han sido adoptados en base a distintos elementos. Uno de esos elementos lo constituye el éxito de las investigaciones en economía y psicología que adoptaron el modelo explicativo citado. Otro elemento importante fue el prestigio que tomó este modelo para el otorgamiento de incentivos y subsidios a la investigación.

Pero más allá de estos elementos es importante destacar que resulta decisivo, el énfasis en el método como criterio para dirimir qué es científico de lo que no es: el problema de la demarcación está presente aquí. Dice Almond: «en la actualidad las más importantes

tradiciones de la investigación tienden a definirse a través de sus metodologías en vez de sus enfoques sustantivos» (1999: 85) Los trabajos resultantes, a menudo, llenos de virtuosismos técnicos, esquivan un tratamiento sustantivo de lo político.

Como consecuencia de esta impronta metodológica han predominado los métodos cuantitativos sobre los cualitativos. Especialmente hacia el uso de métodos estadísticos, que poseen un considerable prestigio y propenden a la optimización de las predicciones en ciencias. En la misma línea se ubica el interés de los politicólogos por los modelos matemáticos, que ponen el énfasis en la deducción a diferencia de la estadística que es de base inductiva. Sin embargo ambos tienden a una simplificación de los fenómenos representados, reduciendo la complejidad que les es inherente.

### Movimientos sociales. ¿Nubes?

Para terminar haremos una referencia al estudio de un tipo de manifestaciones políticas que, a nuestro entender, se asemeja bastante a lo que Popper define como el extremo-nube dentro de lo que puede ser estudiado por el hombre de ciencia. Nos referimos a los movimientos sociales. Tarrow los define como «aquellas secuencias de acción política basadas en redes sociales internas y marcos de acción colectiva que desarrollan la capacidad para mantener desafíos frente a oponentes poderosos» (2004: 23). En base a esta definición el autor se plantea un amplio programa de investigación, que propone estudiarlos histórica y analíticamente ofreciendo a la vez claves para diferenciarlos de la acción política y de la política en general.

El relevo de este enfoque vendrá en la década de los ochenta, donde los estudios se orientan al estudio de las *oportunidades*. Con el tiempo, estos revelaron ciertas limitaciones, al hacerse patente que se centraron casi con exclusividad en las características de las democracias liberales occidentales. Otros autores, entonces, van a extender el estudio de las oportunidades a otros contextos políticos. A manera de síntesis, el estado actual de la cuestión revela que «la gente participa en acciones colectivas como respuesta a un cambio en la pauta de oportunidades y restricciones políticas y mediante el uso estratégico de la acción colectiva genera nuevas oportunidades que serán aprovechadas por otros en ciclos de protesta cada vez mayores» (Tarrow, 2004: 45).

Como ya sostuvimos, en el mundo de la política suceden muchos fenómenos que no se ajustan a nociones mecanicistas: la realidad política dista bastante de las pautas duraderas que rigen algunos fenómenos que estudian las ciencias exactas. Resulta interesante constatar que, sin embargo, el esfuerzo por abordarlos revela que tal estudio es posible y que sus resultados pueden ser caracterizados como científicos.

## Conclusión

Coincidimos con Almond en sus apreciaciones sobre los efectos de la adopción del neopositivismo como postura epistemológica y del conductismo en ciencia política. Estos efectos son: el empobrecimiento de la currícula, con el énfasis exagerado en los métodos y la escasa profundidad y relevancia de los estudios inspirados en esta corriente, que rechaza el pensamiento reflexivo por sospecharlo de poseer adherencias metafísicas. Lo que parece subsistir es una resistencia a admitir el carácter prioritario de la articulación entre reflexión teórica e indagación empírica o en terreno. Pareciera que las políticas de apoyo a la investigación, los subsidios, los planes de estudios que se siguen aprobando y la bibliografía más habitual en la formación, debieran flexibilizarse y admitir direcciones alternativas para los estudios. De este modo se evitaría el reduccionismo al que ya ha llevado la adopción del conductismo en el siglo pasado. Bajo la promesa del avance científico lo que ocurrió en cambio fue el estancamiento de la disciplina que rechazaba todo conocimiento filosófico, histórico o institucional operándose una separación entre estudios teóricos y práctica política. Por lo que concluimos que sería bueno pensar más allá de este enfoque con una metáfora más rica que la oposición entre nubes y relojes.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada*. México: FCE.
- Batlle, Albert (1992). «Introducción». En: Almond, G., Dahl, R. y otros *Diez textos básicos de la Ciencia Política*. Ed. Ariel. Barcelona.
- Braithwaite, Richard (1965). *La explicación científica*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. y Lindblom, C. (1971). *Política Economía y Bienestar*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Gomez, Ricardo (2004). *Neoliberalismo y Pseudociencia*. Buenos Aires: Ed. Lugar.
- Neurath, Otto (1986). «Sociología en fisicalismo». En: Ayer, A. J. *El positivismo lógico* Méjico: FCE.
- Popper, Karl (1973). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza.
- Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Editorial Alianza.
- Wolin, Sheldon (1974). *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento Político occidental*. Buenos Aires: Ed. Amorrortu.

## El Fondo para el Desarrollo Provincial

Roberto Schunk, Elena Riegelhaupt, Leandro Rodríguez\*

### El marco global del desarrollo en Entre Ríos

Podemos sostener que el continuo avance del proceso de globalización económica (siguiendo a Ferrer), de la mano de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información y de la mejora en los sistemas de transporte, ha generado una creciente interdependencia entre las regiones y países del planeta, asentada en la inédita expansión del capital financiero internacional, de las redes comerciales, de las empresas transnacionales y de los flujos de inversión privada directa. Esto se traduce en una permanente creación y destrucción de oportunidades y desafíos a escala mundial, que ha redundado en un aumento de la vulnerabilidad de los estados nacionales, sobre todo de las naciones subdesarrolladas. Las sociedades incapaces de dar respuestas efectivas y adecuadas a los cada vez más cambiantes dilemas de la globalización terminan soportando los efectos negativos de la misma, lo cual implica, naturalmente, aumentos de la pobreza, marginación, desarticulación productiva, crisis de gobernabilidad y representatividad, etc.

Desde el punto de vista del desarrollo, las respuestas «adecuadas» frente al avance de la globalización no son otras que la formación de economías competitivas, capaces de agregar valor en origen en base a la asimilación y creación del progreso técnico y su difusión al aparato productivo, tendiendo a una ocupación plena y sustentable de los recursos humanos y materiales. Esto supone el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas asentadas en una fuerza de trabajo altamente calificada, en la creación de un sistema local de innovación, la generación de complementariedades positivas, la formación de redes de servicios y proveedores especializados, etc. En definitiva, el desarrollo exige la puesta en marcha de procesos

---

\* Equipo docente de las asignaturas «Teoría Económica», «La economía política Argentina y Latinoamericana», «Economía Política Argentina» de las carreras de grado de la Facultad de Trabajo Social - UNER.

de acumulación en sentido amplio (acumulación de capital, de conocimientos, mejora institucional, cambio estructural, etc.) (Ferrer, 2004, 2010; CEPAL 2000, 2008) estableciendo mecanismos de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. En este sentido, la actual relación de precios favorable para los productos básicos ofrece una oportunidad inmejorable a los países en desarrollo (exportadores netos de esos productos) para encarar los necesarios procesos de *transformación productiva con equidad* —en términos de la CEPAL (2008)— o de «crecimiento con equidad» (FÉNIX).

De aquí la necesidad de definir, tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones subnacionales —con la debida articulación—, estrategias de desarrollo y políticas concretas que apunten conscientemente al cambio estructural de la economía, siempre en el marco de un pensamiento sistémico que involucre los diversos elementos del desarrollo, incluyendo los rasgos idiosincráticos del lugar en que se implementarán tales medidas y programas. En este sentido, no es posible esperar que, en un marco de profundas asimetrías en la economía mundial e incluso regional, la asignación de recursos bajo el predominio del «mercado» genere por sí misma las condiciones necesarias para el mentado cambio estructural. En economías cuyas fuerzas productivas se caracterizan por una abundante dotación de recursos naturales, una baja calificación promedio de la mano de obra, poco capital por hombre ocupado y escaso nivel organizacional, sumado a un alto grado de concentración de la propiedad, el «libre mercado» solo conducirá a profundizar la brecha de ingresos y la «heterogeneidad estructural» (que refleja la coexistencia de sectores dinámicos que emplean poca gente —ejemplo, agropecuario— y de una mayoría de la población activa trabajando en empleos de baja productividad —verbigracia, servicio doméstico—).

En trabajos anteriores<sup>1</sup> hemos analizado el estilo de crecimiento entrerriano focalizando para el diagnóstico dos etapas que resultan ilustrativas a tales fines: 1993/98 y 2003/2008.

Las características centrales permiten establecer sintéticamente que en el primero de los períodos considerados la economía entrerriana creció a una tasa del 4,1% acumulativa anual, con un incremento del producto y de las exportaciones lo que, sin embargo, no se tradujo en el mejoramiento del nivel de vida de las mayorías entrerrianas, sino todo lo contrario, hubo expansión económica con empobrecimiento social o, lo que es lo mismo, restringida apropiación de los frutos del crecimiento. Como resultado de este estilo de crecimiento se aprecia una clara reprimarización de la economía provincial con fuerte

---

1. Schunk, Riegelhaupt, Rodríguez. «El estilo de crecimiento en la Provincia de Entre Ríos. Evidencia histórica reciente y propuestas de transformación productiva». IV Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Plan Fénix. Noviembre 2010. Facultad de Ciencias Económicas - UNER.

base agropecuaria y alta concentración sectorial. La agricultura extensiva tiende a generar menos empleo que otras actividades agropecuarias y ejerce una presión expulsiva sobre los pequeños productores, dado que exige un alto nivel técnico, económico y financiero para su explotación rentable. Los pequeños agricultores no pueden competir por el uso de la tierra y terminan siendo empleados, contratistas o arrendadores de los grandes (o directamente abandonan la actividad). De hecho, si se toman los censos nacionales agropecuarios 1988-2002, se aprecia que en Entre Ríos desaparecieron 5.555 explotaciones agropecuarias, un 94 % de menos de 200 hectáreas (INDEC, Censos Agropecuarios 1988 – 2002).

El segundo período de crecimiento evidencia diferencias importantes respecto del anterior lapso analizado (1993/98). En primer lugar existe una diferencia de magnitud: el crecimiento del producto anual 2003-2008 duplicó el anterior proceso de expansión.<sup>2</sup> En segundo lugar, se verificaron destacados resultados en materia de reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Más allá de las críticas metodológicas realizadas al INDEC desde mediados de 2007, es claro que la tendencia ha sido a una mejora generalizada en los distintos indicadores sociales. Esto contrasta claramente con los años noventa, cuando la tendencia iba en sentido contrario (crecimiento con desempleo y empobrecimiento social). La explicación de esta mejora, sobre todo en términos de reducción de la pobreza e indigencia, se encuentra en la situación inicial altamente negativa, y de la mano de políticas favorables para el crecimiento, se lograron avances significativos durante el lapso posterior a la convertibilidad.

Sin embargo, las mejoras sociales han tendido a atenuarse período tras período, demostrado ciertas limitaciones del estilo de crecimiento para superar problemáticas de empleo, pobreza e indigencia de orden más estructural.

En este contexto es posible sostener que en Entre Ríos resulta impostergable la aplicación de un programa estratégico de *cambio estructural*, adecuado a las posibilidades de la provincia y tendiente a generar una nueva dinámica en el proceso productivo. Es decir, es necesario un nuevo *estilo de crecimiento*, más acorde con las necesidades sociales y la sustentabilidad ambiental.

Concretamente, resulta central promover una mayor integración y diversificación de la economía provincial en base a un acelerado proceso de industrialización e intensificación de la producción, que aumente el valor agregado local y el contenido tecnológico incorporado en los productos provinciales. Esto debe traducirse, a su vez, en una mejora

---

2. Si bien no existen estimaciones oficiales, en el año 2009 seguramente el crecimiento se detuvo de la mano de la sequía histórica que vivió la provincia y de los efectos de la crisis internacional. Es probable asimismo que en el 2010 la actividad se haya reactivado acorde con lo ocurrido en el conjunto nacional.

en la «calidad» de las exportaciones entrerrianas (en los términos de Dani Rodrik), y en un incremento sustancial de la base empresarial y del acceso de la misma al mercado externo, apuntando, en especial, a fortalecer la acumulación y el progreso técnico de las PYMES y microempresas, que son las grandes generadoras de empleo privado. En este sentido, es imprescindible aumentar la tasa de nacimiento de estas últimas, tanto rurales como urbanas, lo cual, dada la idiosincrasia del entrerriano medio, supone la necesidad de promover mecanismos que procuren la formación y consolidación de emprendedores-innovadores.

Las transformaciones del aparato productivo deben complementarse con una distribución más equitativa de la propiedad y de las oportunidades económicas de los habitantes, que es otro de los factores centrales del cambio estructural, siempre desde el punto de vista del desarrollo (Fajnzylber, 1992). Las políticas educativas, las mejoras en el sistema de salud pública, el régimen impositivo provincial, el firme apoyo a la capacitación de la población activa, etc., son elementos básicos en este sentido. Respecto del sector empresarial, el logro de una distribución más equitativa de las condiciones de acumulación exige un monitoreo permanente de las cadenas de valor (garantizando la transparencia de las mismas), para evitar la excesiva succión por parte de las grandes empresas.

Según la CEPAL, la dinámica de las estructuras productivas, para el cambio estructural, depende de la interacción de dos factores centrales:

i) las innovaciones, entendidas en un sentido amplio como un conjunto de actividades nuevas que tienden a dinamizar los sectores productivos, y ii) las complementariedades entre empresas y sectores productivos asociadas a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos, y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes. La existencia de estas complementariedades determina, por la vía de las externalidades que genera la interacción entre los distintos agentes económicos (Stewart y Ghani, 1992), la competitividad sistémica de los sectores productivos —o su ausencia. (CEPAL, 2000.)

De aquí la relevancia de la creación de una red institucional para el desarrollo, tendiendo a fortalecer el compromiso de la comunidad en el proceso de cambio estructural y procurando la formación de *clusters* y encadenamientos productivos. Siempre teniendo en cuenta el limitado margen de maniobra inherente a un estado provincial.

En definitiva, las políticas de cambio estructural adecuadas al ámbito provincial deben contemplar, al menos, los siguientes aspectos interrelacionados:

- a. El proceso de ahorro-inversión: la escasez de capital de riesgo a largo plazo para financiar la inversión productiva, sobre todo en relación a las PYMES, es un problema histórico en Entre Ríos (y también en Argentina), que se ha profundizado en la década de 1990. Esta problemática se relaciona con dos aspectos: la dificultad de lograr un nivel adecuado de ahorro interno y la falta de mecanismos aptos para la canalización de ese ahorro hacia la inversión productiva. Estos mecanismos deben ser transparentes y creíbles, capaces de generar confianza en la ciudadanía y de ofrecer, para los ahorristas, una rentabilidad acorde al riesgo y la liquidez. Al respecto, resulta evidente que, en Entre Ríos, la inversión se financia en gran medida con utilidades retenidas por las empresas, y el nivel de ahorro de la población está asociado básicamente al llamado «ahorro forzoso» (aportes a las cajas previsionales), con una ausencia casi total de instrumentos de financiamiento a largo plazo para el sector productivo. Si bien es cierto que, en este aspecto, se deben articular políticas con el Estado Nacional, el cual tiene a su cargo el diseño de un sistema financiero funcional al desarrollo, la cuestión es preguntarse qué se puede hacer desde un ámbito provincial para tender a vincular el proceso de ahorro-inversión en la región, sabiendo que el nivel de ingreso disponible (crecimiento), el ahorro y la inversión son tres factores que se implican mutuamente (CEPAL, 2000). Es decir, si se logran establecer mecanismos de canalización del ahorro interno a la inversión productiva, se desatará un círculo virtuoso en el cual la mayor inversión, producto de nuevo financiamiento (ahorro), estimulará el crecimiento y éste, a su vez, inducirá a un mayor ahorro que, merced el mecanismo mencionado, se transformará en inversión productiva. En este punto es necesario tener en cuenta que la necesidad de fundar el desarrollo sobre la base del ahorro interno se relaciona también con los altos riesgos que supone la obtención de financiamiento internacional, en caso de haber disponibilidad. La crisis 2001-2002 es un claro ejemplo de los peligros inherentes al hecho de sustentar el crecimiento en el ahorro externo.
- b. Formación de emprendedores-innovadores: en Entre Ríos se percibe cierta ausencia de una cultura emprendedora generalizada susceptible de materializarse en una aceptable tasa de creación de emprendimientos productivos. Esto se relaciona, sin duda, con la histórica escasez de oportunidades reales para la población local, lo cual ha originado un rasgo idiosincrático del entrerriano medio que no resulta sencillo de modificar. Esta cuestión es especialmente relevante y exige una política específica. La necesidad de la presencia activa de emprendedores-innovadores que generen nuevas ideas y las traduzcan en emprendimientos concretos resulta clave para el desarrollo. La creación de empresas exitosas involucra una dinámica perma-

nente de prueba y error, en la cual los procesos de descubrimiento de costos (Dani Rodrik, 2007) y confrontación con la demanda, imposibles de prever, suponen que algunas empresas serán viables y otras no. Esto es especialmente importante en las empresas nuevas innovadoras, en las cuales el riesgo de las eventuales pérdidas en caso de fracaso del emprendimiento lo asume el emprendedor, pero si la empresa nueva innovadora es exitosa los beneficios se traducen a la sociedad en la forma de nuevos emprendimientos que siguen la línea del primero. Las empresas exitosas, además, promoverán los cambios sectoriales tendientes a transformar la estructura productiva, mientras que los segmentos inviables tenderán a desaparecer (proceso de «destrucción creativa»). De allí la importancia de contar con mecanismos aptos para favorecer la creación permanente de nuevos emprendimientos y su fortalecimiento en la etapa inicial del mismo, que procuren, a su vez, minimizar la tasa de destrucción de tales empresas, sobre todo de los proyectos innovadores.

- c. Creación de una red institucional: la posibilidad de generar procesos de innovación y complementariedad, que faciliten la generación y difusión de la tecnología y provoquen externalidades positivas y sinergias en el proceso productivo, está íntimamente asociada a la creación de una red de instituciones en pro del desarrollo, capaz de implementar una cobertura integral de apoyo técnico, organizativo, comercial, etc., al empresariado y a la iniciativa privada, en fin, crear un verdadero sistema local de innovación. En esta red deben participar los organismos técnicos pertinentes (INTA, INTI, etc.), las facultades, las escuelas técnicas, las ONG que trabajen sobre el tema y los gobiernos provincial y municipal, mediante sus respectivos órganos internos (Secretarías de la Producción, Direcciones de Comercio Interior y Exterior, etc.). Uno de los resultados de la red institucional deberá ser el incremento del gasto en investigación y desarrollo, que está particularmente deprimido en Entre Ríos. En efecto, en Entre Ríos habita más del 3 % de la población total de la Argentina y la participación del PBG entrerriano ronda el 2 % del producto nacional, sin embargo, el gasto en actividades Científicas y Técnicas en el ámbito provincial representa apenas el 1,4 % del gasto total del país en esas actividades científico-tecnológicas (Promedio 1996-2006, Indicadores de Ciencia y Técnica, SeCyT).
- d. Capacitación de la fuerza de trabajo: si se pretende una política de transformación productiva, la competitividad no puede asentarse sólo en la dotación de recursos naturales y menos aún en el bajo costo de la mano de obra. Esto supone que la incorporación de valor a la producción debe estar asociada a procesos de capacitación y formación de la fuerza de trabajo, buscando la generación de mano de obra altamente calificada en forma consistente con los cambios estructurales pretendidos

para la economía provincial. El flagelo de la indigencia y la pobreza estructural, sumado a la existencia de generaciones de entrerrianos que no han vivido la cultura del trabajo, dificulta enormemente esta tarea. Por esto deben crearse mecanismos fuertes de incorporación de los sectores marginados al trabajo formal y de capacitación de los mismos. La heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías atrasadas es un escollo grave que dificulta la competitividad sistémica.

- e. Participación y compromiso de la comunidad: por definición, un programa estratégico de desarrollo supone la incorporación de agentes de la sociedad civil, el estado y el sector privado, promoviendo la formación de capital social. La razón es simple, no existe ninguna posibilidad de éxito en la implementación de un programa de desarrollo si la comunidad no se compromete voluntariamente con el mismo, participando en su elaboración, ejecución y control. Este aspecto del desarrollo se relaciona también con la transparencia en el manejo de los recursos y la difusión de toda la información pertinente de cara a la sociedad. La participación de la comunidad resulta central, a su vez, para garantizar los aspectos vinculados a la sustentabilidad ambiental y social de las estrategias de desarrollo. En el ámbito de la localidad (Municipio o región subprovincial), el desarrollo supone un aspecto central imposible de soslayar: la definición del perfil económico-productivo que se aspira a lograr en dicho lugar. Sin esta definición, los esfuerzos se dispersarían y dilapidarían en intentos vanos.
- f. La política social para el desarrollo: el desarrollo exige que los recursos de la política social no específica se unifiquen en una prestación única y universal destinada a la formación de la población activa en forma coherente con el cambio estructural buscado. Este es un aspecto central que debe acompañar las políticas productivas. No es posible que la política social continúe disociada de la política productiva y solo tenga por objeto cubrir los sectores marginales que el mercado no permite integrar. De allí la necesidad de complementación entre los distintos niveles de gobierno en la fijación de las políticas sociales. Los recursos de la política social pueden y deben servir para incorporar a los llamados analfabetos funcionales al circuito productivo. Pensar en una política de creación de emprendimientos con financiamiento a largo plazo sin promover mecanismos de desarrollo de las fuerzas productivas de la provincia, es un mera entelequia; de allí la necesidad de recuperar los recursos humanos mal empleados y formarlos para viabilizar la transformación productiva.
- g. Los cambios en la economía mundial y nacional y la dotación de recursos de la provincia: ninguna estrategia de desarrollo puede diseñarse sin una perspectiva sobre las posibles características que asumirá el futuro de la economía y su relación con la dotación de recursos locales, lo cual es central para definir las fortalezas y debili-

dades previsibles de la provincia en su modo de inserción en la economía nacional y mundial, siempre con vistas al cambio estructural. En este sentido, es posible sostener que Entre Ríos tiene un enorme potencial para su desarrollo en base a la diversificación y agregación de valor a la producción primaria (integración hacia adelante) e incluyendo también la provisión de insumos, bienes de capital y tecnología para el sector (integración hacia atrás). Es muy probable que las condiciones favorables para la producción de alimentos continúen vigentes a mediano plazo, más allá de la crisis internacional, siempre en el marco de incertidumbre del contexto actual. El crecimiento económico mundial y la incorporación de los gigantes asiáticos (China e India), el incremento de la producción de energía alternativa (etanol y biodiesel) —dado el virtual agotamiento de las reservas petroleras— y la relativamente baja elasticidad de la oferta de productos primarios, son aspectos estructurales que determinan una sostenida demanda de alimentos. Respecto del ámbito nacional, los elementos claves de la macroeconomía actual: tipo de cambio competitivo y estable, superávit gemelos, desendeudamiento relativo, política de ingresos y protección sectorial; seguramente se mantendrán en el tiempo.

Por otra parte, la posibilidad de apostar a la incorporación de un alto valor a la producción entrerriana, tratando de romper con el predominio de los *commodities*, relacionado con la producción de bienes alimentarios de alta calidad y con el desarrollo de las tecnologías para asistir a los sectores productivos, no va en desmedro de la promoción de otros sectores, por ejemplo, la fabricación de equipamiento complejo para clínicas y hospitales (aprovechando el recurso estratégico de la facultad de bioingeniería como generador de conocimientos y mano de obra calificada).

### El «Fondo para el Desarrollo» como un programa estratégico de desarrollo provincial

La propuesta del «Fondo para el Desarrollo Provincial» parte de una visión sistémica del gobierno entrerriano que piensa a Entre Ríos como un «gran complejo agroindustrial y de servicios turísticos». Esto supone pensar una determinada forma de resolver los problemas de la economía, teniendo en cuenta, naturalmente, las limitaciones que el gobierno y la sociedad entrerriana tienen en materia de política económica, control y disponibilidad de recursos. Se debe recordar que la provincia se halla inmersa en un determinado contexto macroeconómico definido por el gobierno nacional, así como en los vaivenes de la economía mundial y regional. Por lo demás, la presente propuesta de transformación productiva

debería complementarse con otras medidas igualmente importantes para el desarrollo, a saber: los cambios impositivos, las políticas educativas y de salud pública, la inversión en infraestructura, la transparencia de las cadenas de valor, las medidas orientadas a la gran empresa, etc.

En definitiva, la propuesta aspira a integrar, en un Proyecto Estratégico de Desarrollo y en forma progresiva, los elementos que fueron enunciados en el punto anterior. A continuación se describe brevemente el modo en que se aspira a alcanzar tal cometido.

En primer lugar y a modo de síntesis inicial en la exposición de la propuesta, cabe decir que el «Fondo de Desarrollo Provincial» pretende constituir una estrategia socio-productiva de desarrollo integral para el ámbito provincial consistente en la constitución de un fondo fiduciario, administrado por la propia comunidad —con participación del estado—, que permita canalizar el ahorro de los entrerrianos hacia la inversión productiva y sustentable. Los recursos del fondo se aplicarán a la creación de emprendimientos, de base tecnológica o no tecnológica, que surgirán de incubadoras de empresas de origen municipal, regional e institucional.

La propuesta del «Fondo para el Desarrollo Provincial» comienza con lo que debe ser el punto de partida de todo programa sustentable de desarrollo: la promoción de la participación y el compromiso de la comunidad entrerriana (punto e. del acápite anterior), apuntando a fomentar la formación de capital social. Para esto, se prevé la creación de una Fundación para el Desarrollo de Entre Ríos (FUNDER), integrada por diversos actores de la provincia, como los Colegios Profesionales, las entidades gremiales, los organismos técnicos, las facultades, los gobiernos provincial y municipales, etc. Esta fundación tendrá como tarea central administrar los recursos financieros que controle el programa, de acuerdo a lo explicado en el siguiente párrafo, pero también se constituirá en un ámbito de discusión y diálogo sobre el perfil y las políticas de desarrollo provincial. Un aspecto importante de esta fundación es que, por estatuto, su Consejo de Administración deberá tener una composición equilibrada entre actores gubernamentales y no gubernamentales, a efectos de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos y generar confianza en la comunidad (ver puntos *a* y *e* del acápite anterior).

En forma simultánea a la creación de la Fundación, se constituirá un Fondo Fiduciario, mediante los aportes que realicen los interesados en promover el programa (fundamentalmente, cajas previsionales municipales y profesionales —depositarias de parte del ahorro de la provincia—, las entidades gremiales, el estado nacional y provincial, y cualquier entrerriano que disponga de fondos y apueste al desarrollo productivo). Los aportantes participarán del fondo fiduciario como fiduciantes mediante un contrato de fideicomiso celebrado con la Fundación para el Desarrollo (FUNDER), que administrará el mismo, es decir, actuará

como fiduciaria. Los aportantes no donan los recursos, sino que invierten en el fondo (capital de riesgo a largo plazo, ver punto a. del acápite anterior), con la consecuente perspectiva de obtener una rentabilidad por tales aportes. Como se dijo, la constitución de la FUNDER garantizará la transparencia en el manejo de los recursos y su aplicación al objeto previsto, buscando generar confianza en el programa por parte de la comunidad e induciendo a un mayor aporte y compromiso. Por otra parte, en los primeros años de funcionamiento del programa el Estado Provincial, mediante la norma correspondiente, garantizará una tasa de interés mínima a los fiduciantes, con el objeto de generar un respaldo inicial, hasta que el sistema se consolide. Cada fiduciante tendrá una participación proporcional a sus aportes, la cual se puede transferir, en un principio, solo mediante contrato de cesión, en tanto y en cuanto no desvirtúe el objeto del programa.

Los recursos aportados al fondo se utilizarán exclusivamente para la creación de empresas. La FUNDER, que administra los bienes fideicomitidos, se constituirá, a través del fondo, en socia de los emprendimientos productivos que surjan de las incubadoras de empresas que se formarán en los Municipios o regiones e Instituciones. En ningún caso se podrán otorgar préstamos con los recursos del fondo fiduciario. Los emprendimientos que se constituirán deberán estar debidamente aprobados de acuerdo a un procedimiento público establecido en el Manual de Procedimientos del Contrato de Fideicomiso que se celebre. En dicho procedimiento resulta central la creación de una comisión *ad hoc*, compuesta por especialistas, que tendrá a su cargo el dictamen técnico sobre la viabilidad del proyecto en sus distintos aspectos (económico, financieros, ambientales, tecnológicos, legales y otros). Este dictamen se hará público y será uno de los elementos decisivos de la FUNDER.

La rentabilidad del fondo estará dada por el promedio de las rentabilidades del conjunto de empresas creadas (cartera de empresas diversificada), eliminando así el riesgo individual (sólo permanece el riesgo sistémico). La forma de realizar esa rentabilidad por parte de los fiduciantes es mediante las ventas de su participación (cesión) o la distribución de utilidades decidida en la empresa.

En resumen, el mecanismo consistente en utilizar el dinero del fondo fiduciario para crear empresas, en lugar de otorgar préstamos, apunta a fomentar el compromiso y la participación de los aportantes en el emprendimiento que se financia y a compartir el riesgo con los emprendedores (socializar el riesgo, ver punto a y b del acápite anterior), de forma tal de evitar que el aportante se desentienda del destino de los mismos al momento de efectuado el aporte (buscando resolver los problemas de información asimétrica). Para esto se nombrarán tutores que representarán legalmente a la FUNDER en las SRL oportunamente constituidas. Por el cumplimiento de sus funciones, los tutores percibirán honorarios abonados por las sociedades comerciales, apuntando también a generar tra-

bajo profesional para los entes que participen de la FUNDER como fiduciarios. Si bien esto aumenta los costos de transacción, es fundamental para sostener la política de desarrollo, además, resulta evidente que las ventajas de coordinación y complementación superarán ampliamente a dichos costos.

Con la creación del fondo fiduciario, su administración por los propios actores de la comunidad y el procedimiento previsto para la utilización de los recursos, se espera lograr un mecanismo apto para el financiamiento de la inversión productiva a largo plazo, que guarde la debida transparencia y seguridad, y ofrezca una alternativa de riesgo, rentabilidad y liquidez adecuada. Es un nuevo instrumento disponible para la población entrerriana que tiene la ventaja de que, al tiempo que produce una rentabilidad y reduce el riesgo, promueve el desarrollo local y provincial.

El fondo fiduciario, pues, proveerá de recursos a los emprendimientos, pero esto es insuficiente, hacen falta mecanismos de creación y apoyo a los emprendedores y de formación de la fuerza de trabajo (ver punto *b*, *d*, *e* y *f* del acápite anterior). A estos efectos, en cada Municipio o región subprovincial que integre el programa, se constituirá una institución participativa y abierta, bajo la forma de una Fundación u otra entidad similar, que tendrá como misión propiciar el debate sobre el perfil de ciudad o región que se aspira a alcanzar. En el marco de esta institución se creará una incubadora de empresas que deberá asistir a los emprendedores en el diseño de los proyectos de inversión y en la puesta en marcha de los mismos en caso de ser aprobados. Mientras dure la incubación, los emprendedores contarán con ventajas relevantes para consolidar la empresa mediante el proceso de aprendizaje por la experiencia, la acumulación de capital, conocimientos, etc. Uno de estos beneficios estribará en el hecho de que el estado (mediante la unificación de los recursos de la política social —con base en la propuesta de seguro de empleo y formación de la CTA—) subvencionará el salario de los trabajadores empleados en la sociedad oportunamente creada, debiendo el emprendedor abonar las cargas patronales. Con esto se pretende establecer un período prudencial para la formación del trabajador que no implique costos excesivos para el empleador, el cual también está en un proceso de aprendizaje. Esta política deberá extenderse en forma progresiva a todos los desocupados del ámbito provincial. Los mecanismos de subvención del costo y unificación de la política social son claves para favorecer el desarrollo de las fuerzas productivas de la provincia, con el fin de permitir una transformación productiva consistente con los recursos humanos y materiales disponibles (ver puntos *f* y *d* del acápite anterior).

Otra de las ventajas centrales de que gozará el emprendedor mientras dure la incubación es el asesoramiento y asistencia permanente, en aspectos técnicos, organizativos, impositivos, comerciales, contables, etc., de una red de instituciones, gubernamentales o

no (ver punto c. del acápite anterior). Al respecto, se pretende que participen de esta red: las facultades, el INTA e INTI, los institutos privados, escuelas técnicas, la Dirección Provincial de Comercio Exterior, la Dirección Provincial de Comercio Interior. Los aspectos comerciales de los emprendimientos se consideran especialmente relevantes, por lo cual el programa plantea la creación de una Red Provincial de Comercialización, integrada por la Dirección Provincial de Comercio Exterior, la Dirección Provincial de Comercio Interior y otras entidades afines, que asistirán a las incubadoras de empresas en los aspectos comerciales de los emprendimientos. A estos efectos el Gobierno Provincial trabajará fuertemente en el fortalecimiento de dichas Direcciones, estableciendo tal cometido como una de las funciones centrales de las mismas.

Además, se debe tener en cuenta que las cuestiones comerciales no solo involucran la captación de mercados, sino también la posibilidad de incorporar tecnología y bienes de capital (importar) en forma económica.

En definitiva, como se detalló en este acápite, el «Fondo Para el Desarrollo Provincial» pretende constituir una estrategia de desarrollo integral socio-productiva e institucional, incorporando los mecanismos e instancias necesarios para integrar los diversos elementos claves del desarrollo definidos en el capítulo anterior. Todo lo cual supone producir un verdadero cambio cultural en el seno de la sociedad entrerriana.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1998). *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo económico local*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- (2004, abril). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. *Revista de la CEPAL N° 82*, pp. 157-171.
- Arroyo, Daniel (2002). *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*. “*Desarrollo Local y Economía Social*”. Buenos Aires: FLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2009). «Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas». En: *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Blanchard, O. y Pérez Enrri, D. (2000). *Macroeconomía: teoría económica con aplicaciones a América Latina*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- CEPAL (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Consultado en el 10 de octubre de 2010 en URL: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>>.

- Cicowiez, Martín (2003, agosto). «Caracterización Económico-Social de las Provincias Argentinas». *Documento de Federalismo Fiscal Nº 5*, tabla 2.10, 2.11 y 2.14 (cálculos del autor en base a la EPH).
- Elgue, M. (1999). *Globalización, Desarrollo Local y Redes asociativas*. Bs. As.: Corregidor.
- Fajnzylber, Fernando (1992, marzo-abril). «Industrialización en América Latina. De la “caja negra” al “casillero vacío”», *Nueva Sociedad*, Nº 118, pp. 21-28.
- Ferrer, Aldo (2004) *La Economía Argentina* (3.<sup>a</sup> edición, 1.<sup>a</sup> reimpresión) Bs. As.: FCE.
- Graciarena, J. (1976, primer semestre). «Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa». *Revista de la CEPAL*, Nº 1. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez Minujín, Gala (2005, junio). «Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política» *Serie Nº 27 «Estudios y Perspectivas»*. Buenos Aires: CEPAL
- Gatto, Francisco (2007, abril). «De PYMES exportadoras». *Revista Desarrollo PYMES*, Nº 1. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Economía Nacional.
- INTA AA.VV. (2008, junio). «Zonas Agro Económicas Homogéneas - Entre Ríos. Descripción ambiental, socioeconómica y productiva». *Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales*. Nº 6.
- Kantis, Hugo (2007, abril). «Crisis y Renacimiento Emprendedor en Argentina». *Revista Desarrollo PYMES*, Nº 1. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Economía Nacional.
- Kosacoff, Bernardo (1998, septiembre). «Desarrollo Industrial e Inestabilidad Macroeconómica. La experiencia Argentina Reciente», Buenos Aires: CEPAL.
- Pinto, Aníbal (2008, diciembre). «Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina». *Revista de la CEPAL*, Nº 96 (nota escrita en 1974).
- Rodrik, Dani (2005, diciembre). «Políticas de Diversificación Económica». *Revista de la CEPAL* Nº 87, pp. 7-23.
- Rodríguez, Javier y Arceo, Nicolás (2006, abril). «Tendencias de la economía actual. Renta agraria y ganancias extraordinarias en Argentina, 1990-2003». CENDA.
- Torrado, Susana (1994). *Estructura Social de la Argentina 1945 - 1983* (2.<sup>a</sup> edición). Bs. As.: Ediciones de la flor.
- Villamil, J. J. (1980). «Concepto de Estilos de Desarrollo: Una aproximación». En: Sunkel, O. y Gligo N. (selección) *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, 2 v. México: Fondo de Cultura Económica (El Trimestre Económico, Lectura 36).

Eje 3

# Opinión pública, comunicación política y comportamiento electoral

*Nicolás Bordón y otros  
Abelardo Del Prado*

## Asimetrías de género en el campo electoral santafesino

Nicolás Bordón, Gabriel Maurer, Leandro Raúl Pietroni\*

### Introducción

El presente trabajo, que tiene como marco institucional la Universidad Nacional del Litoral, indaga sobre la participación de la mujer en el campo de la política, tomando para tal análisis las elecciones primarias y generales realizadas en la Provincia de Santa Fe durante el año 2009. En ese sentido, buscamos problematizar al interior del cuerpo de candidatos, cuál fue el *grado de participación efectiva de la mujer en los cargos de ejecución política*.

Como primera medida, luego de organizar los datos de los 13.127 candidatos participantes en función del género, dilucidamos una evidente desigualdad en lo que respecta a la participación femenina al interior de las listas. En todos los casos observados, el grado de feminización no suele superar el 20 % de participación total, ni estar por debajo del 10 %.

En consiguiente, la representación de dicha problemática a través de gráficos estadísticos y cuadros comparativos, expone con claridad la amplitud y alcance del fenómeno a lo largo del territorio provincial. Por último, en la exposición de sus resultados, el trabajo da cuenta de la reproducción de las asimetrías de género dentro de los espacios de acceso a cargos de jerarquía política.

### El desarrollo de la investigación

A partir del análisis de la base de datos creada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe en el que se manifiesta el desarrollo de las elecciones primarias y generales del año 2009, y luego del procesamiento de datos de los 13.127 candidatos participantes en las

---

\* Estudiantes de Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional del Litoral.

mismas, hemos advertido, en una primera aproximación, que la participación de candidatas femeninas se observaba importante.

Este primer paso fue el inicio de una serie de inquietudes que nos llevaron a la observación, con el objetivo de establecer un conocimiento acabado<sup>1</sup> sobre *cuál es el grado de participación efectiva de la mujer en cargos de ejecución política*.

El análisis de los datos disponibles permite hacer visibles las asimetrías de género en el terreno social político. Luego de la investigación que asumimos, podremos confirmar o refutar esta primera aproximación.

Partimos de una base, reconocer que, a pesar de nuestros esfuerzos por abstraernos de los prejuicios que hemos adoptado inconscientemente, obedecemos, también inconscientemente, a intereses justificatorios que regulan nuestras presuposiciones y que, seguramente, hemos introducido en nuestra reflexión involuntariamente.

Estamos frente a un mecanismo de dominación social sistemático, caracterizado por una división básica entre dominantes y dominados que *objetivamente* regula las estructuras sociales y nuestra *subjetividad*.

Reconocer esto, nos exige emprender una revisión y vigilancia epistemológica permanente para alcanzar la construcción del objeto de conocimiento.

Al abordar la cuestión de género no solamente nos referimos a una cuestión de categorías femeninas y masculinas, sino a una concepción cultural en la ideología y a un mecanismo regulador de la vida social en la praxis. La violencia simbólica de la dominación masculina representa también la forma de mantener y consolidar el orden social, en el que coexiste el sometimiento y la subordinación femenina de manera simultánea.

La realidad política del país y la provincia de Santa Fe está distante del marco que establece la igualdad jurídica que regula las acciones de hombres y mujeres en la sociedad.

Por su parte Pierre Bourdieu advierte en su libro *La Dominación Masculina* (2006) que la liberación de la mujer de la violencia simbólica no pueda lograrse por decreto.

La jurisprudencia marca que a pesar de las legislaciones expresas a lo largo de la pirámide jurídica (Art. 37 de la Constitucional Nacional y Leyes de Cupos nacionales y provinciales), se sigue observando una clara situación de desventaja en participación política de las mujeres, que tiene su impacto en la toma de decisiones en los espacios públicos; lo que contribuye a reproducir y perpetuar sus condiciones de exclusión y marginación.

---

1. En términos sociológicos, cuando hablamos de conocimiento «acabado» nos referimos la denominada «saturación del universo muestral». En esta investigación, dicha saturación se sustenta en el hecho de haber procesado absolutamente todos los candidatos (13.127), a fin de dilucidar el grado de existencia del fenómeno.

Es por ello que, a pesar de que el Estado Nacional y todas las provincias han legislado respecto a la inclusión de la mujer, obligando con fuerza de Ley a los partidos políticos a cupos mínimos de participación femenina en sus listas, no ha logrado introducirse en los ámbitos de decisión política más que extraordinariamente.

La Legislatura de la Provincia de Santa Fe, el 7 de mayo del año 1992, aprueba la Ley de Cupo Femenino que es promulgada por el Poder Ejecutivo el 2 de junio del mismo año.

La misma en su primer artículo señala que:

– En toda lista de candidatos que presenten los Partidos Políticos para elecciones Provinciales, Municipales, Comunales y/o Convencionales Constituyentes, la tercera parte como mínimo, estará compuesta por mujeres en forma intercalada y/o sucesivas, entendiéndose en la totalidad de las candidaturas titulares y suplentes, con posibilidades de resultar electas, cualquiera sea el sistema electoral que se aplicare.

A pesar de que los postulados de dicha Ley parecen contrarrestar la situación de asimetría, el análisis de los datos presentados más adelante, da cuenta de que sus efectos sobre el problema son meramente simbólicos.

Lo que debiera ser un acto volitivo debe imponerse a partir de una Ley. De esta manera se reconoce que la política ejerció (y ejerce) mecanismos de exclusión de la mujer de los lugares de participación directa en las maneras de organización y transformación de la sociedad.

De lo anteriormente expuesto, es posible formular a modo de hipótesis: ¿Existen desigualdades de género a la hora de conformar los espacios de decisión y participación política? ¿Existen objetivamente mecanismos de discriminación sistémicos en el interior de los aparatos estatales, partidos, sindicatos y otros espacios de participación política que perpetúen las asimetrías de géneros en el interior de los espacios de poder y decisión de lo público en la provincia de Santa Fe?

El nuevo contexto postmoderno de conquista de cargos políticos, caracterizado por la existencia del empresario político e independiente del recorrido tradicional por espacios previos de participación política ¿favorece o perjudica la participación electoral femenina?

La desigual participación de la mujer con respecto al hombre en los ámbitos de decisión política ¿se debe al apego por parte de estas a ciertos roles sociales tradicionales, los cuales las vinculan a ciertas prácticas propias de la cotidianeidad como ser el trabajo doméstico?

Como referimos precedentemente, el trabajo de investigación pretende profundizar sobre éstos interrogantes, anteriormente mencionados a modo de hipótesis, utilizando la base de datos proporcionada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe; tanto de las elecciones primarias, como de las elecciones generales. Estos datos serán problematizados por medio de distintos fundamentos teóricos en la búsqueda de nuevas preguntas que per-

mitan avanzar sobre el esclarecimiento del fenómeno aquí presentado. Nos referimos a la utilización de fundamentos de la teoría sociológica que permitan justificar lo que muestran los datos. Debido a que los datos «no hablan por sí solos», resulta indispensable recurrir a la teoría sociológica para traducir explicativamente lo que está representado en ellos).

### Instrumentos para la representación del análisis de los datos

Es importante aclarar que la categoría *sexo* utilizada en los gráficos podría confundir el análisis. Es necesario advertir que esta categoría pretende no ser reducida a las características biológicas que diferencian a hombres y mujeres.

El objetivo es utilizar, finalmente, dicha categoría para advertirnos de la distinción de los atributos de hombres y mujeres que son suscritos por la sociedad y creemos que el método cuantitativo puede generar las condiciones para advertir la *calidad* de la categoría *sexo*.

El trabajo está nutrido por datos e indicadores disponibles que buscan dar cuenta de la inserción de mujeres en los ámbitos de la participación<sup>2</sup> y de ejecución política y al mismo tiempo, permiten conocer las desigualdades que, en estos ámbitos, se observan entre hombres y mujeres.<sup>3</sup>

A partir de ellos, se revela que la totalidad de candidatos de todos los partidos políticos participantes y para todos los cargos a cubrir en el total de la provincia suman 13.127, de los cuales el 58 % fueron participantes candidatos masculinos y el 42 % restantes participantes candidatas femeninas (observar el siguiente gráfico).

---

2. La participación es un concepto polisémico referido a un amplio abanico de realidades. En su acepción ontológica, *participación* hace referencia a la pertenencia y al hecho de que existe una realidad culturalmente producida, en la cual la persona se inserta al nacer y esta inserción, tomada en el sentido de participación, es independiente de acciones, elecciones y voluntades (Schütz, Alfred, 1974. *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. pp. 45).

En su acepción sociológica, *participación* remite a la actividad social ejercida por las personas del grupo de que forman parte, lo que supone una cierta afinidad de las finalidades operativas del grupo, sentimientos de responsabilidad personal, obligaciones creadas por el “deber ser”, derechos, etcétera. Esto no implica que la participación esté exenta de conflictos; más bien éstos, en general, la acompañan (Lewis A. Coser, Lewis A., *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press, 1956, pp. 124).

3. Fuente: de datos otorgada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

---

PROVINCIA DE SANTA FE

---

Candidato/a Elecciones Primarias y Generales

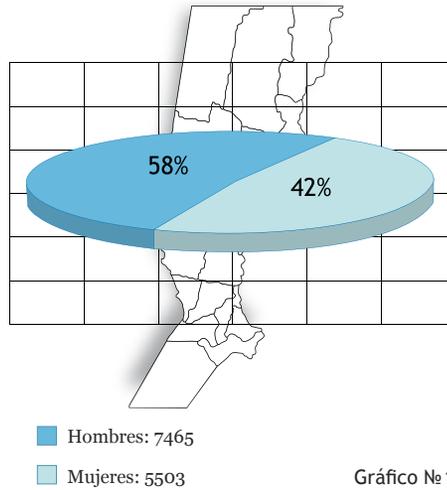


Gráfico Nº 1

Se puede advertir que, aunque en menor medida que los hombres, las mujeres tuvieron una importante participación en la totalidad de las candidaturas superando el básico impuesto por la Ley de Cupos.

Este hecho fue el disparador de la inquietud sobre cómo transcurrirían los procesos electorarios y cuál sería el destino de las mujeres candidatas finalizado el mismo.

Como primera medida, analizamos cada una de las listas en todas las categorías de cargos y en cada una de las localidades, arribando a la conclusión de que de un total de 1108 listas oficializadas por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, solamente 163 mujeres ocuparon el primer lugar de la lista del total de las oficializaciones. Este hecho puede observarse en el siguiente gráfico.

PROVINCIA DE SANTA FE

Primer candidato/a de lista  
Elecciones Primarias y Generales 2009

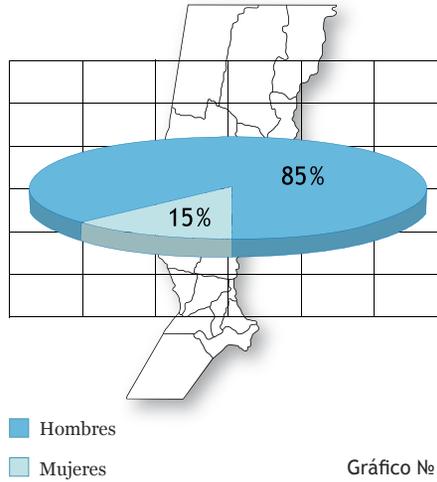


Gráfico No 2

El siguiente paso fue distribuir geográficamente la participación de la mujer a lo largo de toda la provincia y por departamento, tal como la representa el *Gráfico No 3*.

ELECCIONES PRIMARIAS Y GENERALES 2009

Porcentaje de participación femenina  
en primer lugar de lista por departamento

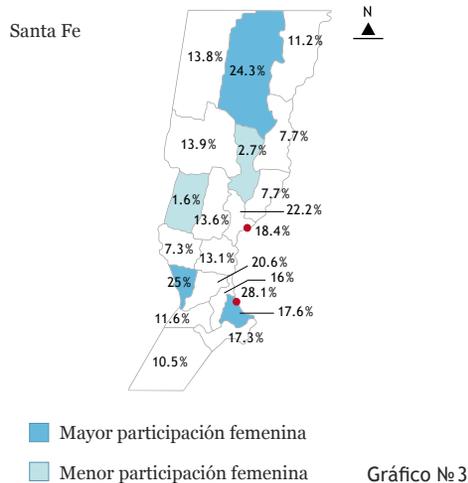


Gráfico No 3

El gráfico precedente manifiesta cómo la participación femenina se distribuye geográficamente en forma regular y siempre en inferioridad con los candidatos hombres.

Advertimos como la mayor participación de la mujer se desarrolla en la ciudad de Rosario (28.1%), seguido por los departamentos Belgrano (25%), Vera (24.3%), La Capital Campaña (22.2%) e Iriondo (20.6%).

En cambio, los departamentos en donde la participación de la mujer es más escasa son San Javier y Garay con un 7.7% respectivamente y San Martín con una participación del 7.6%.

Los datos más llamativos son la bajísima participación femenina en los departamentos Castellano y San Justo. En ellos, la cantidad de candidatas femeninas ocupando el primer lugar de lista asciende solamente al 1.6% y 2.5% respectivamente.

Avanzando en la investigación, nos permitimos analizar la participación femenina en los primeros lugares de lista, por partidos políticos y en todas las categorías (Intendente/a, Concejales/las y Presidencias Comunales)

Del mismo pudimos advertir que el partido con mayor participación femenina como primer candidata de lista sobre 406 listas oficiales, era el Frente Cívico y Social con 55 candidatas y un 13.6% sobre listas oficializadas.

El Partido Justicialista oficializó 399 listas, de las cuales 46 fueron encabezadas por mujeres representando un total del 11.5%. El siguiente partido con mayor inclusión de mujeres en el primer lugar de lista fue la Unión Cívica Radical oficializando 32 listas, de las cuales 7 fueron encabezadas por candidatas femeninas representando el 21.9%.

Por último agrupamos al resto de los partidos participantes que en conjunto oficializaron 271 listas de las cuales las encabezadas por mujeres representaron el 20.3% ascendiendo las mismas a 55 (observar *Gráfico Nº 4*).

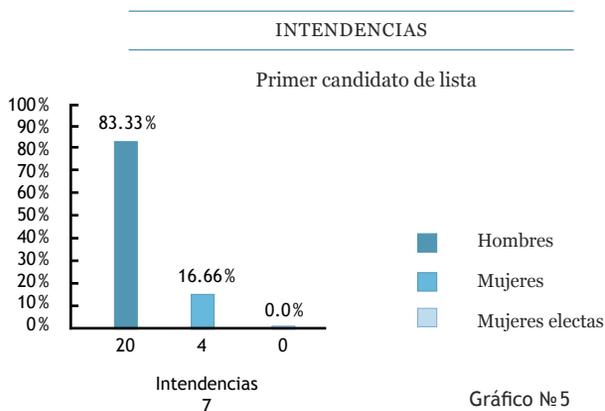
Partido	Listas oficializadas	Mujer 1º lugar	Porcentaje
Frente Prog. Cívico y Social	406	55	13,6
Partido Justicialista	399	46	11,5
Unión Cívica Radical	32	7	21,9
Otros	271	55	20,3
<i>Totales</i>	1108	163	14,7

Gráfico Nº 4

Una vez efectuada esta tarea, continuamos el análisis de los datos desagregado las candidaturas por cargos y analizado las cantidades y porcentajes de participación por sexo. De ese modo, pudimos reconocer la cantidad de candidatas electas por cargo en juego, con sus respectivos porcentajes.

La elección al cargo de Intendente se desarrolló en siete localidades de la provincia y la misma provocó una oferta electoral total de 24 candidatos/as para ocuparlo.

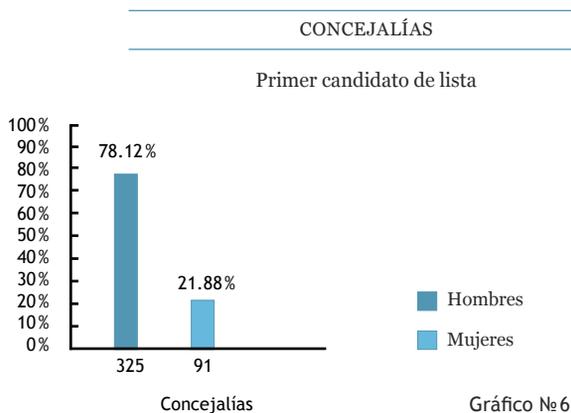
La distribución por sexo se desarrolló como la muestra el siguiente gráfico:



Como el gráfico precedente lo manifiesta no resultó electa ninguna de las candidatas femeninas.

De la misma forma se actuó con la distribución por sexo de las candidaturas al cargo de concejal.

El cargo fue aspirado por 416 listas agrupadas en las elecciones primarias y generales y de las cuales fueron encabezadas 325 con un porcentaje de participación del 78,12 % por candidatos masculinos y 91 por candidatas femeninas, correspondiendo un porcentaje del 21.88 % (observar *Gráfico Nº 6*).



Por otra parte, el *Gráfico N° 7* nos muestra que el porcentaje de participación de candidatas femeninas en la oferta electoral al cargo de concejal asciende respecto a la candidatura a Intendente.

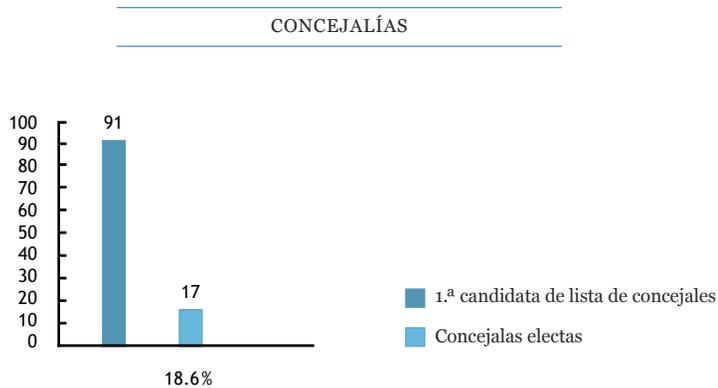


Gráfico N° 7

Luego de analizar el resultado electoral, vemos como nuevamente el porcentaje de candidatas femeninas electas desciende a un 18.6% quedando eliminadas el 83.4%.

Es más grave la eliminación cuando nos referimos al cargo de Presidente/a Comunal.

Tal como lo muestra el *Gráfico N° 8*, de un total de 668 listas oficializadas, 600 fueron encabezadas por candidatos hombres y 68 por candidatas mujeres, representando ellas el 10.17% de la oferta electoral al cargo.

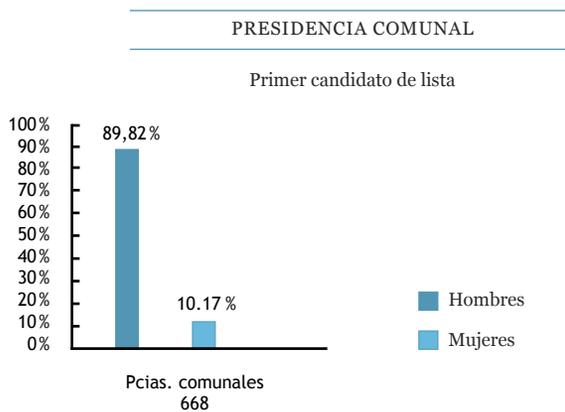


Gráfico N° 8

Ahora, cuando el *Gráfico N° 9* nos revela cuántas de estas mujeres candidatas han sido electas, vemos como desciende abruptamente el porcentaje.

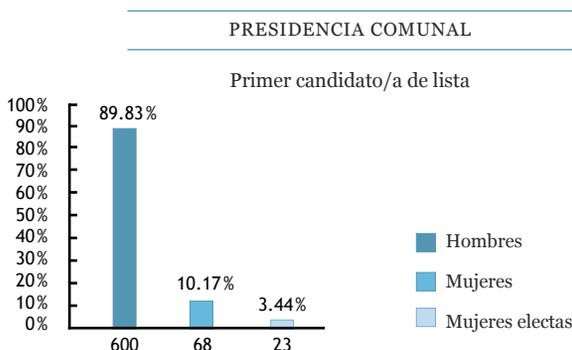


Gráfico N° 9

A partir de los datos recabados, concluimos que en aquellas sociedades con poblaciones reducidas y que corresponden a la categoría de Comunas (con preeminencia de la actividad rural), el que las mujeres participen o no en la vida pública, ejerzan poder y participen en la toma de decisiones, depende del grado de apego e identidad con los roles sociales tradicionales que las confinan al ámbito de lo doméstico. Esta distribución de roles y responsabilidades entre hombres y mujeres podría verse determinada básicamente por la división social del trabajo, la cual atribuye a ellos la responsabilidad de las tareas productivas (trabajo extradoméstico) y a ellas el denominado reproductivo (trabajo doméstico).

Las relaciones familiares, las percepciones de los roles de hombres y mujeres y las expectativas y prácticas cotidianas al interior de los hogares son elementos que podrían influir en la diferencia de acceso a cargos de ejecución entre sexos.

Lo que pretendemos señalar es que los contextos socialmente instituidos podrían moldear diferencialmente las actitudes, capacidades y motivaciones, incidiendo en la naturaleza y en la intensidad de la participación política de hombres y mujeres.

A la hora de remitirnos a los factores que conseguirían moldear la participación política femenina, es posible pensar en: la familia, los roles sociales y la división sexual del trabajo.

Si así fuese, en muchos contextos sociales, el acceso desigual de mujeres y hombres en la política se explicaría por percepciones culturales sobre los roles que cada sexo desempeña y sobre el tiempo que las mujeres pasan en el hogar y en el mercado de trabajo. Así, debido a que socialmente a las mujeres se les ha asignado la responsabilidad de las labores doméstico-reproductivas, el mundo de la política, ubicado en el ámbito público, se considera como algo ajeno a ellas.

Estas percepciones plantean el interrogante de cuan influenciado, inconscientemente, por este mecanismo de dominación están los agentes en el momento de decidir su voto ante la oferta electoral femenina.

Cuando observamos que el número de mujeres electas es tan reducido respecto de los hombres electos, entendemos que las asimetrías de género se perpetúan o reproducen, dado que son las propias mujeres las más aptas para responder a las cambiantes necesidades de una sociedad dinámica que distribuye desigualmente los beneficios sociales.

Esta desventaja en la participación política de la mujer, observada específicamente en este proceso eleccionario, podría derivarse de un mecanismo estructural que puede imitarse en el resto de los espacios de decisión y de poder.

## Consideraciones finales

Para concluir, en todos los casos observados el grado de feminización no suele superar el 20 % de participación, ni estar por debajo del 10 %. Aunque la participación femenina en las boletas es importante (42 %), la realidad es que los primeros lugares, que son los que más posibilidades tienen de ocupar cargos, son reservados para los hombres (85.3 % media provincial).

Ninguna mujer fue elegida intendenta de alguna ciudad de la provincia y del total de las presidencias comunales, solo el 10.17 % de los candidatos y el 3,44 % de los electos fueron mujeres.

En el sindicato municipal de La Capital solo el 17 % de los delegados son mujeres. Asombrosamente, casi el mismo porcentaje de feminización aparece en la conformación de los tres poderes del estado provincial y las cúpulas partidarias.<sup>4</sup>

La claridad de los datos señala la regla. En la sociedad santafesina el imaginario social no parece contemplar a la mujer en el rol de autoridad. En toda la provincia, en los distintos cargos oficiales, en las autoridades de los partidos y sindicato catatados, la participación femenina es mínima, y en la mayoría corresponde a cifras de entre 10 % y 20 %.<sup>5</sup>

No puede haber acuerdos entre los partidos para que esto suceda, tampoco entre los hombres o las mujeres. Seguramente si le preguntáramos a cualquiera de los candidatos el porqué de la supremacía numérica de hombres en las boletas, nos diría de buena fe que no tiene que ver con el género en realidad, sino con la trayectoria de militancia de los candidatos y de su representatividad como dirigentes políticos. Hoy día,

---

4. Fuente: de datos otorgada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

5. Fuente: de datos otorgada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

la mayoría de los partidos políticos reconocen en sus discursos la igualdad de aptitudes de hombres y mujeres y negarían la existencia de discriminación en sus organismos. Pero algo sigue haciendo, que *naturalmente*, en la elección de delegados, líderes y candidatos las mujeres queden relegadas aproximadamente a un 15% de representación, sin que esto genere sobresaltos en las mujeres y hombres de la sociedad. Efectivamente, vemos como se reproducen las pautas anteriormente citadas de P. Bourdieu, donde las actividades del hombre deben estar relacionadas con el trabajo y con el sustento de la familia, esto es, con las tomas de decisión y con las virtudes de ser honrado, respetado o admirado, según el status social adquirido. Por su parte, la dominación masculina impone que las actividades de la mujer presuponen relacionarse con la crianza de los hijos y con la organización de la vida doméstica, es decir, con la sumisión ante las decisiones tomadas por el hombre y con las virtudes de ser sincera, fiel, emotiva o sentimental. Las relaciones familiares, las percepciones de los roles de hombres y mujeres y las expectativas y prácticas cotidianas al interior de los hogares son elementos que podrían influir en la diferencia de acceso a cargos de ejecución entre sexos.

Con respecto a este punto, Ulrich Beck en trabajos como *Hacia una familia pos familiar*, señala con gran claridad los cambios que se han hecho presentes dentro de la estructura familiar entrando en la post modernidad. En este caso, Beck señala el paso de *comunidades necesarias* a familias en donde predomina la conformación en torno a *afinidades electivas*, lo cual supone una transformación de la familia tradicional (reconocida como unidad de producción) hacia una nueva forma histórica familiar, marcada por un fuerte proceso de individualización.

Esta nueva forma familiar que se hace presente en las puertas de la post modernidad, se estructura en función del debilitamiento de los lazos de solidaridad que han caracterizado en momentos anteriores de la historia, a la composición de la unidad familiar tradicional.

En este marco, Beck advierte un cambio en las dinámicas de las relaciones al interior del cuerpo familiar entre los cuales destaca la nueva realidad de la mujer:

[...] a diferencia de la mayor parte de sus antepasadas, la mujer ya no está orientada al matrimonio como camino de acceso a la seguridad económica o al estatus social. Ahora puede elegir, tal vez no de manera completamente libre —pero sí más que antes—, si desea casarse o quedarse soltera o divorciarse antes que soportar una vida de conflictos interminables en caso de que el matrimonio no resulte como ella había esperado[...]. (2002: 173.)

En base a este razonamiento, a excepción de las comunas (con preeminencia de actividades rurales) podemos descartar la concepción previa acerca de que las asimetrías de

género se perpetúan por el apego de la mujer a los roles sociales tradicionales, que circunscribían su actividad al cumplimiento de las labores y exigencias del hogar en cuanto a la vida doméstica. Si bien este hecho aún puede influir en menor medida, queda claro a partir del razonamiento del autor, que no constituye un factor predominante.

Ahora bien, teniendo en cuenta los planteos anteriores de Ulrich Beck ¿De qué manera logran consolidarse estas diferencias entre hombres y mujeres, representadas en los gráficos anteriores, vinculadas al acceso a cargos de jerarquía política?

En este sentido, es posible dilucidar una cierta complementariedad entre los razonamientos esbozados por Beck en relación a las transformaciones en la estructura familiar y los expuestos por Pierre Bourdieu con respecto a *La dominación masculina* (2006).

De este modo, si bien Beck nos demuestra claramente la existencia de nuevos espacios de participación para la mujer debido a las transformaciones que se han suscitado dentro del seno familiar (es decir, nuevas posibilidades materiales para el desenvolvimiento de la mujer en distintos ámbitos de la estructura social) queda en evidencia a lo largo del trabajo que estos nuevos espacios no garantizan una equidad en la ocupación de cargos de jerarquía política en relación a los hombres. En consecuencia, podemos pensar que las causas de la asimetría de género no se sostienen en una desigual posibilidad de acceso a oportunidades materiales sino que por el contrario, son diferencias que yacen en la cultura.

Pierre Bourdieu en su obra *La dominación masculina*, lleva adelante una clara descripción de los procesos culturales que llevaron al hombre a alcanzar lugares de privilegio dentro de la historia humana, no sólo en los ámbitos políticos y laborales sino también, en los espacios de representación social. Las posibilidades de acceso a empleos mejor remunerados y de mayor responsabilidad; el acceso a cargos políticos que incrementaron su representación pública y le permitieron adquirir un status social más elevado; las formas de imposición en el ámbito científico; constituyen ejemplos concretos de dichos espacios. En palabras de Bourdieu,

[...] Excluír a la mujer del ágora y de todos los lugares públicos donde se desarrollan las tareas que suelen considerarse las más serias de la existencia humana, como la política o la guerra, equivale a impedirle de hecho apropiarse de las disposiciones que se adquieren al frecuentar esos lugares y esas tareas [...]. (2006: 20.)

En este sentido, los *roles sociales* culturalmente asignados tanto para el hombre como para la mujer (distintos de aquellos materialmente asignados, mencionados por Beck) determinan el lugar que ocupan dentro del orden social, como así también, las funciones y comportamientos que se espera que ambos emprendan dentro del *espacio social* donde se hallan colocados. Dichos roles, no son necesariamente impuestos por medio de la coacción

física sino que por el contrario, su imposición es efectuada por medio de una forma de violencia a la que Bourdieu denomino como *violencia simbólica*.<sup>6</sup>

Dadas estas condiciones, es posible pensar en una *diferenciación sociocultural entre hombres y mujeres* que viene reproduciéndose a lo largo de la historia y que aun hoy continúa operando en la delimitación de los espacios de participación (en este caso, política) dentro de los límites de la Provincia de Santa Fe. En relación a ello, cabe destacar que dicha diferenciación expresada en la relación hombre-jerarquía se acentúa en las poblaciones reducidas que corresponden a la categoría de Comunas (gráficos Nº 8 y Nº 9), donde los primeros puestos de las listas ocupados por mujeres, equivalen sólo al 10 % del total de candidatos. Es importante señalar que en zonas rurales los elementos culturales tradicionales, estáticos, suelen acentuarse, en contraposición a las grandes urbes.

En suma, a partir de lo demostrado a lo largo del trabajo podemos afirmar que *la situación de la mujer, en lo que respecta a la ocupación de cargos de jerarquía política en la Provincia de Santa Fe, presenta claras desventajas con respecto al hombre*. El análisis expuesto da cuenta de una relación que liga claramente al hombre a posiciones de autoridad, lo cual se ve reflejado en la ocupación de casi la totalidad de los cargos ejecutivos. De este modo, mientras el hombre contempla la gran parte de los espacios de ejecución política más importantes, la mujer emerge (mínimamente) como figura política en los cargos legislativos y de menor jerarquía. Nuestra hipótesis liga esta reproducción de las asimetrías de género a un proceso de diferenciación sociocultural (conjunto de prácticas, creencias y formas de percibir lo social) que ligadas a una asignación tradicional de roles sociales, dificulta el acceso de la mujer a los cargos de ejecución política de mayor jerarquía.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pièrre (2006). *La dominación masculina*. Madrid: Anagrama.
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim (2002). «Hacia una familia posfamiliar». En: *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Buenos Aires: Paidós.
- Schütz, Alfred (1974). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Coser, Lewis A. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.

Fuente de datos otorgada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

---

6. Según el autor, esta forma de violencia se constituye como una violencia invisible que tiene la particularidad de ser ejercida mediante el consenso y el desconocimiento de quien la padece; la cual a su vez, posee la capacidad de ocultar las relaciones de fuerza que subyacen a la relación que la configuran.

# Política y Marketing: las representaciones de la política y lo político en los textos de marketing político

Abelardo Del Prado\*

## Introducción

El presente trabajo tiene como fin recorrer los diferentes componentes que forman el proyecto de tesina de grado de quien escribe, como también describir las dificultades para llegar a su conformación. Tal proyecto se realizó en el recorrido del Seminario de Tesina y Tesina, perteneciente al quinto año de la Licenciatura en Ciencia Política (FTS – UNER), durante el año 2010 y cuyo dictado estuvo a cargo del Dr. Guillermo Cantor.

El estudio a realizar se inscribe dentro de la rama de estudios de comunicación política e intenta reflexionar sobre las representaciones de la política y lo político que poseen los asesores de campaña. Para tal fin se propone un análisis de los libros de difusión masiva producidos por estos profesionales, empleando para ello la metodología de la teoría fundamentada.

Una vez situados en la temática de este trabajo, se propone la siguiente estructura narrativa: antecedentes, justificación y planteamiento del problema de investigación; objetivos de investigación; perspectiva teórica adoptada; metodología a desarrollar; la cocina de la investigación y finalmente bibliografía.

## Antecedentes, justificación y planteamiento del problema

Los antecedentes de la investigación que se propone desarrollar, pueden agruparse en dos: aquellos que teorizan sobre los cambios en las democracias occidentales a partir de la incidencia de los medios de comunicación masivos; y por otra parte, aquellos más específicos

---

\* Estudiante del último año de la Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos.

respecto de los estudios de marketing político. A continuación un breve repaso por ambos grupos.

El primer tópico a tratar en este punto es el que respecta a las construcciones teóricas que tratan sobre el contexto en el cual nace el marketing político y el escenario en que tiene su génesis: la sociedad democrática de masas que surge en la segunda mitad del siglo XX y se extiende hasta nuestros días.

Estas sociedades están caracterizadas por las modalidades del sufragio universal igualitario y el reino de los medios de comunicación masiva. Este contexto, fue denominado de dos maneras reconocidas en la bibliografía política contemporánea: *democracia de audiencia* según Bernard Manin, *videodemocracia* en palabras de Giovanni Sartori. Este nuevo tipo de democracia, explican los autores como una verdad inescrutable, se da como efecto de la irrupción en la vida pública de los medios masivos de comunicación, y en particular de la televisión, que generan un predominio de la imagen por sobre todo, lo cual incluye el debate de ideas y de los líderes por sobre sus partidos.

Según Manin, junto a la democracia de audiencia se produce lo que él llama la *metamorfosis de la representación*, concepto con el cual explica el conjunto de transformaciones que sufren los partidos políticos, las relaciones entre estos y sus líderes, y los vínculos entre éstos y aquéllos y la ciudadanía (Manin, 1998). Estos cambios se demuestran en la volatilidad electoral, donde adquiere un papel decisivo una *oferta electoral* cada vez más personalizada. Es aquí donde los medios de comunicación hacen posible que los candidatos se den a conocer sin depender de la mediación de la militancia partidaria. La opinión pública, por su parte, se forma a través de canales que son relativamente neutros en relación con la escisión entre partidos, debido a que los ciudadanos forman sus opiniones a partir de las mismas fuentes de información, y no desde su inmersión en una determinada vida partidaria. Por tanto las identidades políticas de los ciudadanos-electores son menos estables, y con ello, sus lealtades suelen variar considerablemente de uno a otro candidato entre un proceso electoral a otro.

Por otra parte desde concepto de videodemocracia, Sartori intenta dar cuenta también, de los cambios introducidos en la democracia a causa de la relevancia adquirida por parte de los medios de información y de comunicación de masas tradicionales. El autor hace hincapié en cómo el poder de los medios de comunicación cambia de naturaleza con la transmisión a distancia de las imágenes, generando un nuevo tipo de poder: el videopoder. Giovanni Sartori define la videopolítica como «un reflejo, pero también espejo del videopoder más general que es el poder de la imagen». Según él, esto enfatiza aspectos negativos de un mundo progresivamente dominado por las imágenes, en el que «el ojo se come a la mente: el puro y simple ver no nos ilumina en absoluto sobre como enmarcar los proble-

mas, adecuarlos, afrontarlos y resolverlos. En realidad, sucede lo contrario: todo pierde su proporción y tampoco se comprende qué problemas son falsos y cuales verdaderos» (Sartori, 1992: 306). Esta era de la nueva política video-plasmada, conforma una nueva videológica que, a juicio de Sartori no resulta positiva para uno de los objetivos esenciales de las democracias: la comprensión de los problemas sociales.

Este primer grupo de estudios, como se dijo con anterioridad, fijan su mirada en el papel fundamental que juegan los medios de comunicación masiva en nuestra época. En esta misma línea Cuadra afirma: «lo comunicacional, en sus diversos matices, se ha convertido en parte de una ofensiva política a escala planetaria, en el mejor sentido del término... la humanidad habita imaginarios inéditos; un nuevo orden político-económico naturalizado por los complejos mediático-publicitarios virtualizados» (2000: 2)

El asesor y académico argentino Gustavo Martínez Pandiani ilustra este escenario en nuestro país. Sostiene de manera contundente que el fenómeno más importante que le sucedió a Argentina en los últimos veinte años es el dominio pleno de la TV por sobre los demás medios. En su opinión, esto permitió que se configure en la política un nuevo actor central, cuya función es la de generar una relación directa con la gente. En consecuencia, en una realidad en donde lo que no pasa por la TV no existe, los políticos están obligados a decodificar ese escenario (Martínez Pandiani, 2004).

En el contexto descripto, surge como respuesta el marketing político —o comunicación política según el autor— como herramienta para operar en esta sociedad mediatizada. Esto nos lleva al segundo grupo de estudios mencionados.

Uno de los pioneros en estudiar este fenómeno fue Dominique Wolton. Este pensador explica que la comunicación política moderna abarca el estudio del papel de la comunicación en la vida política e integra tanto los medios de comunicación, como a los institutos de sondeos de opinión, a la investigación política de mercados y a la publicidad política, con particular y especial interés en los periodos electorales. En este marco, todo personaje público que pretenda aspirar a algún cargo público por medio de la elección popular, deberá someterse a la opinión pública. Ante esta circunstancia la opción más escogida es la de desarrollar algún tipo de estrategia publicitaria para vender una imagen y de esta manera atraer el favor del votante (Ferry, Walton, 1995).

Es en este preciso lugar en que hace su aparición el marketing, importado desde el mundo empresarial, donde corrientemente se lo entiende como el conjunto de medios de que disponen las empresas para crear, mantener y desarrollar sus mercados. Traspasado al ámbito político se origina el marketing político que trata de definir los objetivos y programas políticos e influir en el comportamiento del ciudadano, sobre todo, al acercarse las elecciones. Por medio del uso de las relaciones públicas y comerciales, intenta manejar la imagen del candidato para que se haga elegir éste u aquel otro .

Otra manera de definir el marketing político es como lo hace el ya mencionado Martínez Pandiani: «el conjunto de técnicas de investigación, planificación, gerenciamiento y comunicación que se utilizan en el diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas a lo largo de una campaña política, sea ésta electoral o de difusión institucional» (2004: 36).

Es inminente que en frente a la *colonización de la política por los medios* (Priess, 2002: 35) se han profesionalizado las campañas políticas y adoptaron en su gran mayoría la forma «norteamericana» de hacer campaña, es decir, la utilización del marketing político (Plasser, Plasser, 2002: 17).

Puede decirse que son múltiples las implicancias y las sospechas que tienen, tanto el producto ofrecido, como el trabajo de quienes llevan a cabo el marketing político. En primer lugar el marketing político, según los autores, favorece notablemente los atributos superficiales de los personajes en contienda, amplificando sus bondades e intentando desviar la atención o ocultando sus defectos. De igual modo, se hace necesario e importante realizar una investigación de mercados electorales, un análisis del consumidor, como también, remarcar por sobre los demás, las ventajas que lo distinguen con la intención de posicionarlo en el mercado por medio de una campaña publicitaria, la cuál puede ser más o menos efectiva dependiendo de la credibilidad y prestigio de la fuente que se encarga de difundirla.

También es constatable y discutible la superficialidad producida por estas intervenciones de carácter publicitario. Ya no se discuten programas y/o ideas; lo que se está haciendo es utilizar al candidato como fin para ganar las elecciones dejando de lado los ideales del partido. De Lima sostiene que ello produce que los candidatos se venden como jabones (De Lima, 2005). Desde la otra vereda, Durán Barba sostiene que ese es el desafío que tiene el marketing político por delante: lograr que los políticos asesorados no se reduzcan a una caja de cereal, y aboga por dotar de más y mejores ideas genuinas a las intervenciones del asesor (Duran Barba, Nieto, 2006).

Habiendo recapitulado las producciones afines al tema que nos compete —el marketing y la política— se puede afirmar al igual que Fritz y Gunda Plasser, que existe un vacío en producciones científicas respecto de la obra de los consultores políticos en Latinoamérica (Plasser, Plasser, 2002: 27) y que también es clara la falta de investigaciones sobre marketing político en Argentina (Martínez Pandiani, 2004: 39).

Por tales motivos el proyecto a realizar intentará dar cuenta de un aspecto de la relación entre marketing y política: las representaciones de la política y lo político que subyacen al marketing político, mediante el análisis del contenido de los textos producidos por quienes hacen marketing político en nuestro país.

Para finalizar este apartado es conveniente expresar que la pregunta que guiará esta investigación es: ¿cuáles son las representaciones sobre la política y sobre lo político expre-

sados en los materiales bibliográficos producidos por profesionales del marketing político en Argentina?

## Objetivos de la investigación

### *Objetivo general*

Describir y comprender las representaciones sobre lo político y la política que se expresan en los materiales bibliográficos producidos por profesionales del marketing político.

### *Objetivos específicos*

1. Describir las representaciones sobre lo político y la política que explícitamente se encuentran en los mencionados materiales bibliográficos;
2. Explorar y describir las representaciones sobre lo político y la política que implícitamente se encuentran en los mencionados materiales bibliográficos;
3. Analizar la relación existente entre las representaciones encontradas entre la política y lo político en los materiales mencionados.

## Perspectiva teórica

Debe aclararse en este apartado que se ha seleccionado para llevar a cabo esta investigación, los lineamientos de un estudio de teoría fundamentada. La aclaración es necesaria porque existen autores, como Charmaz, que sostienen que la teoría fundamentada, al enfatizar el descubrimiento y el desarrollo de teoría, no exigiría un marco teórico previo porque este llevaría al razonamiento deductivo apoyado en él (Cuesta Benjumea, 2006: 139).

Por este motivo se ha resuelto conformar un marco teórico modesto, sólo a fines de explicar qué se entiende por los conceptos centrales a los que apunta esta Tesina.

Se destacan como conceptos centrales de esta investigación: *Representaciones de la política*, *Representaciones de lo político*.

Es vasto el sentido que puede adquirir la palabra *representación*. En esta investigación los conceptos centrales la vinculan al de representación social. Se entiende aquí que las representaciones sociales refieren a formas de conocimiento compartidas al interior de un grupo que participa de prácticas sociales comunes. Estas representaciones orientarían la acción de los miembros de un determinado colectivo, prescribiendo comportamientos y condicionando adhesiones de quienes pertenecen al mismo.

Respecto de la definición y distinción de *la política* y *lo político*, existen grandes cantidades de producciones provenientes de la teoría y la filosofía política. Puede decirse que la

definición de aquello que se circunscribe como política/político data desde los orígenes de la disciplina misma, y la distinción entre ambos ha tomado protagonismo en las últimas décadas, a partir de las discusiones de Carl Schmitt y por obras como las de Mouffe, Rancière, entre otros. Pero en orden de simplificar estas discusiones, y en pos de hacer más operables los conceptos centrales, se fija la postura de definir de manera más general ambos términos.

Se entenderá a *lo político* como las representaciones sociales respecto de la problemática del bien común o de la marcha general de la sociedad, y a *la política* como toda actividad ligada a la gestión de lo político (Garreton, 1998).

En este marco, el adjetivo político lleva consigo una cualidad inherente: la inerradicabilidad del conflicto entre las diversas visiones del bien común y del orden social. Se desprende de ello la necesidad práctica y empírica de orden, de regulación del espacio social, y supone la categorización como políticas de un conjunto de actividades dirigidas al apaciguamiento y la estabilización, aunque sea temporal, de los conflictos sociales.

Por otra parte, se propone pensar a *la política* como el sustantivo que nombra, define y delimita un conjunto de prácticas que son la expresión de lo político en tanto componente procedimental del mismo. Entendiendo, además, que aborda en su reflexión y acción práctica los aspectos estructurales —como las formas de gobierno—, los mecanismos —institucionalidad— y procedimientos —maneras de dar legalidad y legitimidad a las antes mencionadas— anteriores que permiten la organización y convivencia de las diferencias y pluralidad entre quienes componen una sociedad. Estos aspectos no son estáticos, ahistóricos e individuales; al contrario, son dinámicos, históricos y producto de una construcción colectiva (Ema López, 2007: 57).

Acorde a la perspectiva metodológica seleccionada, se opta omitir la formulación de hipótesis, teniendo así por única guía a la pregunta de investigación.

## Metodología a desarrollar

La información pertinente para responder al interrogante que guía esta investigación, se obtendrá de la lectura de libros producidos por profesionales que se dedican al marketing político. El criterio de selección de estas fuentes, es escoger bibliografía cuya autoría es producida por gurúes del marketing político de nuestro país, entendiendo por los mismos a profesionales de la disciplina que son referencia en ella, y que además, tienen impacto directo en la actividad político partidaria, por ser reconocidos asesores de diversos políticos.

Los textos seleccionados a analizar son:

1. *Cien peldaños al poder: Consejos prácticos para ganar las elecciones*, escrito por Jaime Durán Barba en el año 2005.

2. *Mujer, sexualidad, internet y política*, de Jaime Durán Barba y Santiago Nieto, editado en el año 2006.
3. *Homo Zapping. Políticas, mentiras y video*, de Gustavo Martínez Pandiani.
4. *Marketing Político. Campañas, medios y estrategias electorales*, del año 2004 también escrito por Gustavo Martínez Pandiani.

La estructura que recorrería esta investigación sería una basada en la metodología de la teoría fundamentada y el método comparativo constante. Si bien una de las características fundamentales de la metodología seleccionada es la circularidad y el entrelazamiento continuo de las operaciones de recolección de datos, codificación, análisis e interpretación de la información a lo largo de todo el proceso, a fines de esquematizar las tareas a realizar se propone la siguiente secuencia:

*Primer paso:* primera lectura del material, en búsqueda para identificar indicios de las representaciones de la política y lo político, tanto en los enunciados taxativos como infiriendo sobre lo dicho en el material.

*Segundo paso:* muestreo teórico, conformando un primer grupo de comparación entre lo que se dice y lo que se propone hacer desde el marketing político. También en esta primer lectura más macro, identificar tanto al enunciador como al enunciatario.

*Tercer paso:* proceso de codificación abierta. Se comenzarían a fragmentar datos, en tantos modos como sea posible, con el objetivo de generar un conjunto emergente de categorías y sus propiedades se ajusten, funcionen y sean relevantes para la integración de la teoría. Consiguientemente mejorar las categorías, introducción o borrado de nuevas dimensiones de análisis.

*Cuarto paso:* codificación cerrada o selectiva, modificando e integrando los conceptos. En este punto, se buscará organizar la información recolectada de manera que se eliminen los elementos redundantes y se llenen los espacios vacíos en otras categorías que forman parte de los esquemas analíticos de la información.

Durante esta fase, se realizará un nuevo proceso de comparación de las categorías, para determinar cuáles son las más importantes, y por tanto, sobre las cuales se va a desarrollar la teoría.

*Quinto paso:* la escritura teórica. Es en esta etapa donde se recogen las aportaciones ya sistematizadas de las etapas previas, plasmando por escrito las ideas generadas de la clasificación teórica.

Para la sistematización de los datos, se utilizará el software ATLAS'TI.

## A modo de conclusión

Realizar conclusiones a un mes y medio de finalizado este primer paso de la investigación es, cuanto menos, aventurado. Ante esta imposibilidad de dar cuenta de resultados, es adecuado reflexionar sobre el proceso de armado del proyecto.

En primer lugar, como ya fue señalado, el gran impedimento lo constituyó la poca producción teórica en esta área de la ciencia política, en especial producción crítica y la producción local —Mario Riorda, expositor invitado en esta jornada, es una verdadera excepción—. Por tanto, fue muy difícil la búsqueda de antecedentes que encuadren esta investigación, situación que facilitó, por otra parte, justificar la realización de la misma.

Otro problema fue la elección en la forma de recolección de datos. En un principio se pensó en entrevistar a los profesionales a los que se apunta, pero la dificultad de obtener un número adecuado de fuentes dificultó esta opción. Fue así como la opción de analizar los discursos en los libros producidos por estos expertos en campañas electorales, más el criterio de cuáles libros analizar, sorteó esta dificultad.

Finalmente, cabe destacar que esta investigación se pensó en su origen como un primer paso de una investigación más amplia, para explorar las fronteras entre la política y el mercado. En esta ocasión abordando el marketing político, las actividades de los consultores y sus discursos.

## Bibliografía

- Arancibia, Juan Pablo. «Prefacio al concepto de comunicación política: una discusión bibliográfica». *Revista Investigación y Crítica*. Nº 4.
- Balbi J., Rosato A. (2003). *Representaciones sociales y procesos políticos*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Bauman, Zygmund (2007). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Crespo, I., Garrido A., Riorda M. (2008). *La conquista del poder*. Buenos Aires: La crujía.
- Cuadra, Álvaro. «Zapping, mercado y virtualidad. Los contextos y transcontextos televisivos en la era de la globalización». *Revista Investigación y Crítica*. Nº 4.
- Cuesta Benjumea, Carmen (2006). *Aquí cuidamos todos*. Qualitative Social Research, vol. 7, Nº 4.
- De Lima, Grazuele (2005). *Las difusas fronteras entre la política y el mercado*. Horiz. Antropológicos, vol. 11, Nº 23, Porto Alegre.

- Duran Barba, J. y Napolitan, J. (2005). *Cien peldaños al poder*. Consejos prácticos para ganar las elecciones. Quito: Ed. Liderazgo Democrático.
- Duran Barba, J. y Nieto, S. (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política*. México: FCE.
- Ema López, José Enrique (2007). *Lo político, la política y el acontecimiento*. Revista Foro Interno, Volumen VII, páginas 51-76.
- Ferry J. M., Wolton D. (1995). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Giesea editorial.
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Martínez Pandiani, G. (2004). *Homo Zapping. Políticas, mentiras y video*. Buenos Aires: Ugerman editor.
- Martínez Pandiani, Gustavo (2004). *Marketing Político. Campañas, medios y estrategias electorales*. Buenos Aires: Ugerman Editor.
- Martínez Pandiani, Gustavo (2008). *La revancha del receptor. Política, medios y audiencias*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Plasser F. y Plasser G. (2002) *La campaña global. Los nuevo gurúes del marketing político en acción*. Buenos Aires: Ed. Temas.
- Priess, Frank (2002). *Relación entre política y medios*. Buenos Aires: Ed. Temas.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Eje 4

# Política Comparada

*Alfredo R. Busmail y Juan A. Miño  
Cintia Pinillos y otros*

## Percepciones de lo inmediato. Políticas y prácticas de proximidad en Morón y Rosario\*

Alfredo Rafael Busmail

Juan Andrés Miño\*\*

### Introducción

En este artículo presentamos el esquema general de un ejercicio comparado sobre la noción de proximidad en el ámbito local, que pretende testear si la implementación de políticas de este tipo contribuye a fortalecer la democracia. Para ello, analizamos en perspectiva comparada intendencias que se presentaron como «modelos» de gestión participativa, eficiente y transparente.

Se trata, por un lado, del caso del gobierno local en Morón (Provincia de Buenos Aires) entre 1999 y 2009, período que corresponde a las gestiones de Martín Sabbatella; y por el otro, del caso de los gobiernos de Rosario (Provincia de Santa Fe), durante las gestiones de Hermes Binner, entre 1995 y 2003, y el primer mandato de Miguel Lifschitz, entre 2003 y 2007.

Las variables que utilizamos para la comparación son: I) las políticas y prácticas de participación ciudadana, y II) las políticas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Para construir estas variables partimos de los indicadores del Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas (PAC) de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (2005-2007, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de la Nación), que se desarrolló en estas ciudades.

En un primer momento, planteamos la noción de democracia de proximidad y algunos interrogantes respecto de la noción de legitimidad en las sociedades contemporáneas.

---

\* Este trabajo es una versión resumida de «Percepciones de lo Inmediato. Una lectura de las políticas y prácticas en Morón y Rosario».

\*\* Los autores son estudiantes de 5.º año de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social - UNER. 2011.

En un segundo momento, comentamos algunos mecanismos tenidos en cuenta para el análisis de las variables.

Finalmente, reflexionamos sobre el rol de lo simbólico en la construcción del espacio local y del vínculo representativo en la democracia de proximidad.

### Una «democracia de proximidad» (problemas de legitimidad)

En contextos de alta complejidad como el de las sociedades capitalistas actuales, la democracia electoral-representativa no resulta suficiente para otorgar legitimidad a los gobernantes, convirtiendo al ámbito político local en el escenario privilegiado de la democracia, debido a que —por el nivel de cercanía que implica— permite mayores posibilidades en torno a la participación directa y el control por parte de los ciudadanos.

La cuestión acerca de algunas transformaciones en la problemática de la legitimidad del vínculo representativo en sociedades complejas, no es nueva a la teoría política. Ya en la lectura de Bernard Manin podemos encontrar interesantes elementos para reflexionar en torno a lo que el autor llama «metamorfosis del gobierno representativo» (1998).

Otros académicos han arribado a interpretaciones semejantes, ofreciendo distintas lecturas sobre las democracias contemporáneas, enfocando el problema de la legitimidad política bajo distintas denominaciones: algunos como peligro de fragmentación y ruptura del lazo social (Schnapper, 2004), otros como «lo impolítico», «la contrademocracia», la organización de la desconfianza (Rosanvallon, 2007), o bien, como rasgos de una «post-democracia» (Rancière 1995).

Algunos teóricos han relacionado este contexto con la emergencia de un nuevo rol de los municipios, entendiéndolo como consecuencia de la globalización. A ello se han referido bajo los términos de «glocalización» (Beck 1998, Robertson 2000), o «des-territorialización/cosmopolitización» y «re-territorialización» de la ciudadanía; en el sentido de que, al tiempo que la ciudadanía se desliga del imaginario de los estados-nación, se da paralelamente un fenómeno de «vuelta a lo local», que otorga mayor relevancia a las instancias políticas más cercanas.

En esta línea, García Delgado sostiene que «frente a este cambio, la idea de colapso de un mundo y los contornos borrosos e inciertos de lo nuevo empujan a la gente a la introspección. La búsqueda de la propia identidad y de sentido deviene vital, porque es lo único que puede proporcionar orientación, certeza y seguridad. Conocerse a sí mismo es un elemento central de la experiencia humana, lo que favorece la individuación, subjetividad y también la revalorización de lo espacial, de ser de un lugar, la localización, que se

manifiesta en cierta valoración de lo tradicional, que tienden a resaltar las especificidades del lugar» (1997: 7).

De este modo, a pesar de la insignificancia cuantitativa de los términos de la participación ciudadana en instancias de lo local,<sup>1</sup> el efecto simbólico de los fenómenos políticos de proximidad —en términos de implicación de los ciudadanos en la participación— permite pensar en una relación con la búsqueda y el otorgamiento de eficiencia y legitimidad, como síntomas de las transformaciones en el vínculo político entre representantes y representados.

Estos rasgos, articulados con los límites que encuentran los términos de la participación y un carácter más consultivo que participativo en estas políticas, llevan a Rocío Annunziata a relacionar a estos fenómenos al concepto de «democracia de proximidad» antes que al de «democracia participativa», englobando a esta última y sumándole el hecho de la proximidad material y simbólica.

En términos de la autora: «de lo que se trata es de “acercar” a unos y otros, pero este acercar debe ser considerado en toda su complejidad: corresponde a una cercanía física, al hecho de la presencia, pero también y sobre todo, a una actitud de escucha y de atención por parte de los gobernantes, a un involucramiento en la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto hace que tenga un lugar tan destacado en los escenarios participativos el relato de la experiencia cotidiana, el testimonio de la vivencia particular del territorio» (Annunziata, 2009: 13).

Entendemos aquí por «proximidad» el achicamiento simbólico de la distancia entre representantes y representados, apuesta que en el ámbito de lo local supone no solo la cercanía, sino también la inmediatez y, fundamentalmente, la eficiencia en la solución de los problemas. De este modo, la gestión de lo local se convierte en gestión de lo inmediato (Annunziata, 2009).

Los gobiernos locales que han tomado estas demandas, si bien han asumido diversas estrategias y opciones, han compartido algunas visiones en torno a la aplicación de políticas de descentralización, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública.

## Cerca... Rosario y Morón siempre estuvieron cerca

Los gobiernos de Hermes Binner y Miguel Lifschitz en Rosario y de Martín Sabbatella en Morón, se han caracterizado por la implementación de una serie de iniciativas tendientes

---

1. A los magros porcentajes de participación —no suele superar el 1% de la población—, se suman críticas a los dispositivos de participación debido a que el modelo de formulación e implementación de los programas a menudo suele ser de tipo «top down», y el tipo de proyectos propuestos y seleccionados suelen ser de escaso impacto político, del mismo modo que los recursos destinados para tal fin generalmente son muy escasos. Estos déficits han sido cuestionados como «puestas en escena», o como «simulacros de democracia» (Annunziata, 2009).

tanto al fomento de la participación en las instituciones del Estado Municipal, como a la creación de mecanismos de transparencia en los procesos administrativos y decisionales, así como de eficiencia en la gestión. Por estas políticas han sido reconocidos y premiados por organismos y asociaciones nacionales e internacionales.

Estos intendentes, además, han enfatizado la promoción de sus propias administraciones con un fuerte sello participacionista, de eficiencia y de transparencia.

Las gestiones de Binner, Lifschitz y Sabbatella, son también exponentes de una forma novedosa de procesar los problemas que el neoliberalismo introdujo en la estructuración de lazos sociales, asumiendo el «quiebre del contrato entre mercado y democracia» (Kertz y Leiras, 2007: 479), por vía de la integración de los ciudadanos en el manejo de lo público.

Estos rasgos hacen a estas gestiones comparables. Para la realización del ejercicio comparativo, comentaremos brevemente los mecanismos tenidos en cuenta en la construcción de dos variables: 1) Políticas y prácticas de participación ciudadana y 2) Políticas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

### *1. Políticas y prácticas de participación ciudadana*

Siguiendo la experiencia de Porto Alegre, las gestiones de Binner, Lifschitz y Sabbatella fueron pioneras en Argentina en la implementación de mecanismos por los cuales los ciudadanos participan en la gestión de lo público.

El caso del *presupuesto participativo* representaría una de las transformaciones más radicales del modelo representativo de gobierno en tránsito hacia la participación directa, en su paso de lo consultivo a lo vinculante. Sin embargo, lo limitado de los montos (varían entre el 1 % y el 3 %), la escasa participación (no supera el 4 % en Morón y el 1 % en Rosario), y la aspiración de los proyectos propuestos (son comunes la elección de garitas de colectivo, rampas para personas con movilidad reducida, campañas de concientización, talleres o arreglos menores del espacio público), parecen indicar que el mecanismo funciona más como un recurso para evaluar la agenda de prioridades de los ciudadanos que como instrumento efectivo (Annunziata, 2009).

Aún considerando las limitaciones de los presupuestos participativos —como de otros dispositivos—, la dimensión de escucha de la vivencia particular se vuelve más relevante que la decisional (Annunziata, 2010), en tanto que contribuye a fortalecer una visión de cercanía entre representantes y representados.

Además, los *presupuestos participativos* pueden pensarse, por su finalidad pedagógica, como escuelas de ciudadanía, ya que serían

[...] un proceso de deliberación y toma de decisiones en el que los residentes de la ciudad deciden cómo distribuir una porción del presupuesto municipal. También (...) un espacio de educación informal que promueve importantes experiencias de aprendizaje sobre ciudadanía y democracia. (Lerner y Schugurensky, 2007: 3)

La *Audiencia Pública* es otro de los mecanismos comunes a ambos municipios. Instancia esta donde los ciudadanos pueden opinar sobre contrataciones, nominación de calles, códigos de ordenamiento urbano, industrial y comercial, entre otra multiplicidad de temas. En ambos casos es un mecanismo consultivo.

Tanto Morón como Rosario cuentan con *Elaboración Participativa de Normas*, mecanismo por el cual cualquier órgano municipal que elabora normativa —sea Legislativa o Ejecutiva, ordenanzas o reglamentaciones— puede habilitar una instancia especial donde los ciudadanos expresen sus opiniones, propuestas o críticas.

Morón cuenta con *Consejos Temáticos*, instancias de participación ciudadana que tienen por finalidad asesorar al titular del ejecutivo en materia de políticas sectoriales. Allí se reúnen 10 Consejos: Consejo Municipal de la Tercera Edad, Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Mesa de Concertación Juvenil, Consejo Municipal de Salud, Consejo Municipal de las Mujeres, Foros de Seguridad, Consejo Local de Economía Social, Consejo Empresarial y Mesa de Concertación Gremial. Además cuenta con un *Consejo Asesor* que acompaña al intendente en el proceso de implementación del Plan Estratégico de Morón.

El Municipio de Rosario también cuenta con consejos temáticos, y la principal diferencia con la experiencia de Morón es que estos funcionan como instancias de asesoramiento *ad-hoc* a las comisiones del Concejo Municipal y no del Poder Ejecutivo. En este carácter funcionan los Consejos asesores de la *Comisión de Ecología y Medioambiente*, y de la *Comisión de Derechos Humanos*.

Además, existen otras instancias destinadas a la participación de los ciudadanos para la creación conjunta de políticas sectoriales, como el *Área de la Mujer*, o los *Consejos de Niños*.

En cuanto a la participación en el Concejo Deliberante, Rosario y Morón cuentan con el programa *El Concejo en los Barrios*, que promueve la participación de los vecinos en la discusión y búsqueda de soluciones de los problemas barriales en sesiones especiales.

Tanto en el caso de Rosario como de Morón, los mecanismos participativos se enmarcan en *programas macro de descentralización y modernización* que buscan mejorar la forma en la que el municipio presta servicio a los ciudadanos, planificando a escala de distrito y atendiendo a sus necesidades específicas. Eficacia, ciudadanía, presencia del Estado en el territorio y participación, se vinculan de formas novedosas en el nuevo espacio local.

Estos procesos implican la creación de instancias barriales, como los Centros Municipales de Distrito en Rosario o las Unidades de Gestión Comunitaria en Morón.

En el caso de Morón, los directores de las Unidades de Gestión Comunitaria (UCG) forman parte del gabinete en un intento de articulación entre lo temático y lo territorial.

Pese a los múltiples y distintos esfuerzos por fomentar la participación, los niveles de desconocimiento de las instancias siguen siendo altos, mientras que la participación es escasa. Esto se corresponde con el nivel de participación en Organizaciones de la Sociedad Civil que, tanto en Morón como en Rosario, no supera el 20 %.

## *2. Políticas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas*

En el año 2002 el jefe comunal de Morón, Martín Sabbatella, crea la *Oficina Anticorrupción*, con el objeto de canalizar denuncias ciudadanas relativas a hechos de corrupción.

Además de esta, el Municipio de Morón cuenta con diversas instituciones, como la *Oficina de Informes y Reclamos*, dependiente de la *Dirección de Atención al Vecino*; la *Dirección de Defensa del Usuario y del Consumidor*, o la *Defensoría del Pueblo*.

El Municipio de Rosario cuenta con un *Sistema Único de Atención (SUA)*, que canaliza las denuncias ciudadanas a través de la *Dirección de Investigaciones Administrativas*.

Ambos municipios implementan el Programa “*Discrecionalidad Cero*”, acordado con la ONG Poder Ciudadano (capítulo argentino de *Transparency International*).

El convenio se basa fundamentalmente en el compromiso de los respectivos poderes ejecutivos de impulsar medidas de transparencia, rendición de cuentas y monitoreos periódicos, así como también medidas de participación en los asuntos públicos. Todas ellas encaminadas a reducir al mínimo la discrecionalidad, es decir, eliminar la arbitrariedad y el desapego a las normas.

El Municipio de Morón ha implementado también una diversidad de mecanismos e instrumentos para la transparencia y la información pública, como la reglamentación sobre *Publicidad de la información sobre presupuesto municipal*, el Programa *Morón compra*, el Convenio “*Demostrar*” y el *Programa de Contrataciones transparentes*.

En materia de comunicación de gestión, Morón cuenta con el *Boletín Oficial*, el *Boletín «El Municipio»*, el *Boletín Electrónico* y el programa «El muni en tu cel».

Por su parte, el municipio de Rosario publica información referida a la gestión en un *Boletín Oficial* gratuito que es repartido en sindicatos, oficinas públicas y comercios.

En el marco del Concejo Municipal de la ciudad santafesina, las ordenanzas y decretos de interés general son publicadas *on line* en su sitio web, y reproducidas quincenalmente en el *Boletín Oficial*.

A su vez, cuenta con un *Tribunal de Cuentas*, organismo de contralor externo de contabilidad posterior a efectuado el gasto. Este órgano es competente también para el control de las obligaciones de rendición de cuentas de las gestiones.

Ambos municipios cuentan con ordenanzas para la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas de parte de todos aquellos que se desempeñen en la función pública, como la publicidad actualizada de sueldos en sus sitios web.

## Algunas reflexiones finales

La emergencia del espacio local, como lugar simbólico donde se despliega la participación ciudadana, puede encontrar su correlato en procesos de nominación emergentes a partir de la definición identitaria de una comunidad, en la autoimplicación «*soy de este lugar*». Podemos pensar de este modo en la dimensión discursiva como constitutiva en el intento de comprensión de la proximidad.

La participación de los ciudadanos no es una pieza fundante de un modelo antitético a la democracia republicana representativa. La instancia participativa, más bien, actualiza el vínculo de representación, dotándolo de un nuevo discurso —el de la proximidad— y de una nueva cuota de legitimidad.

La proximidad, entendida como discurso constitutivo de un vínculo de cercanía simbólica, hace posible el momento político inscribiéndolo al interior de las instituciones públicas y no reduciéndolo a la disputa por el acceso a ellas. El presupuesto participativo, las comisiones vecinales y los distintos mecanismos en los que los gobiernos de Morón y Rosario involucran a sus ciudadanos, son instancias que integran el conflicto, lo canalizan y lo convierten en consensos, potenciando las capacidades del sistema democrático para procesar sus diferencias.

La transparencia de los procesos de gestión y la disponibilidad de información funcionan como respaldo de garantías de la proximidad, y como horizonte que en su defensa y deseabilidad convierte a todos en iguales ante ella. La transparencia funge de algún modo como variable transversal a visiones fragmentarias de lo social.

Finalmente, la democracia de proximidad viene a revitalizar el vínculo entre representante y representado, que —en este nuevo discurso— no es más que la forma circunstancial del vínculo entre un vecino y un vecino.

## Referencias bibliográficas

- Annunziata, Rocío (2009). «La Proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario». En: Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro.
- Annunziata, Rocío (2010). «El Presupuesto Participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos Argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires». En: Congress of the Latin American Studies Association, Toronto.
- Beck, Ulrich (1998). «¿Qué es la Globalización?». Barcelona: Paidós.
- Editorial. En: *Revista Politix* Nº 75, París, septiembre 2006. Consultado el 10/18/10 16.40 p.m. URL: <<http://www.cairn.info/revue-politix-2006-3-page-3.htm>>
- García Delgado, Daniel. (1997). «Introducción: Nuevos gobiernos locales. El cambio del modelo de gestión». En: García Delgado, D (comp.). «Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina». Buenos Aires: FLACSO-UBA-UCC.
- Kerz, Mercedes y Leiras, Santiago (2004). «Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina». En: *Revista SAAP*, vol. 1, Nº 3. Buenos Aires.
- Lerner, J. y Schugurensky, D. (2007). «La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo». En: *Temas y Debates*, sept. 2007, Rosario.
- Manin, Bernard (1998). «Los principios del gobierno representativo». Madrid: Alianza.
- Programa Auditoría Ciudadana (2007). «Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Rosario». Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires. Consultado en 10/18/10 23.12 p.m. en URL: <<http://www.auditoriaciudadana.com.ar>>.
- Programa Auditoría Ciudadana (2005) «Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Morón». Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires.
- Rancière, Jacques (1995). «Democracia y Post-democracia», en *Ideas y Valores*, Nº 98-99, diciembre de 1995.
- Robertson, Roland (2000). «Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad». En: *Zona Abierta*, 92/93, Madrid.
- Rosanvallon, Pierre (2007). «La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza». Buenos Aires: Manantial.
- Schnapper, Dominique (2004). «La democracia Providencial». En: Annunziata, Rocío (2009:3). «La Proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario», Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro.

## Innovación conceptual y política comparada subnacional en América Latina\*

Cintia Pinillos; Melina Perbellini; Elías Fernández y Valeria Ruiz\*\*

### Introducción

La política comparada, como subcampo de la Ciencia Política, se concentró tradicionalmente en el estudio de fenómenos localizados en el nivel nacional que pertenecían a la misma área geográfica. En cuanto al alcance temporal, predominaron investigaciones de carácter sincrónico. Sin embargo, en las últimas décadas han comenzado a proliferar trabajos que reorientaron las dimensiones espaciales y temporales de la comparación, planteando nuevos desafíos para la reflexión metodológica y teórica.

En lo que respecta a América Latina, la gran heterogeneidad de los principales procesos políticos en el nivel territorial, ha impulsado la formulación de preguntas que permitan reconstruir el mapa de los Estados-nacionales para encontrar conceptos más satisfactorios que permitan explicar el presente y el futuro de la democracia en nuestra región.

Con este marco general, en el trabajo propuesto se analizan los avances en distintos temas que constituyen capítulos centrales de la política comparada contemporánea en América Latina, considerando el aporte que sobre los mismos introdujo el tratamiento comparativo de unidades subnacionales.

---

\* En este trabajo se recupera parte de las discusiones desarrolladas en el marco del equipo de la cátedra de Sistemas Políticos Comparados de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social (FTS) de la UNER, en torno a los estudios comparativos subnacionales y su influencia en la agenda de investigación contemporánea en América Latina. El trabajo colectivo incluyó seminarios internos de formación que se iniciaron en agosto de 2009, la participación de los integrantes en diversas actividades organizadas por otras instituciones académicas, el intercambio con docentes-investigadores que están llevando adelante investigaciones sobre la temática y la realización de una clase abierta en el primer semestre de 2010 para alumnos de la FTS - UNER.

\*\* Cintia Pinillos: licenciada en Ciencia Política. Docente-investigadora de la UNR y de la UNER (<cintiapinillos@hotmail.com>); Melina Perbellini: licenciada en Ciencia Política. Docente de la UNER y becaria CONICET (<melinaperbellini@gmail.com>); Elías Fernández: estudiante de Ciencia Política de la UNER (<elias\_1973@hotmail.com>); Valeria Ruiz: estudiante de Ciencia Política de la UNER (<vlrrz@msn.com>).

## Innovación conceptual en la agenda de investigación de la política comparada en América Latina

La política comparada no puede renunciar al desafío de proponer explicaciones satisfactorias sobre fenómenos políticos que se desarrollan en contextos diversos, ya que la articulación entre el nivel teórico de análisis y los procesos históricos concretos constituye el aporte principal de la política comparada, cualquiera sea el ámbito espacial (o temporal) en el que se esté trabajando.

En muchos casos, el conocimiento comparativo producido a partir de miradas localizadas en el nivel nacional no contribuye a comprender la diversidad territorial de los fenómenos políticos. En este sentido, las investigaciones subnacionales no sólo permiten describir más adecuadamente procesos complejos, sino que pueden impactar de manera significativa sobre la forma en que se teorizan los procesos políticos, ya que favorecen la explicación de los nexos dinámicos entre las distintas regiones y niveles del sistema político (Snyder, 2009).

El concepto de desnacionalización del sistema de partidos y las discusiones sobre las categorías de democratización y autoritarismo subnacional, representan los ejes centrales del actual debate y aportan nuevas pistas para entender esta diversidad.

### *El concepto de «desnacionalización» del sistema de partidos*

Uno de los temas en los cuales se han introducido innovaciones conceptuales a partir del estudio de la política comparada subnacional, es en el clásico estudio sobre los sistemas de partidos a partir de la introducción del concepto de *(des)nacionalización*.

Desde finales del siglo XX se produjeron procesos de territorialización de la política que implicaron la generación de esferas político-culturales de participación en las cuales distintos grupos de ciudadanos tienen una capacidad diferencial de acceso a la representación política (Calvo y Escolar; 2005). Este fenómeno es muy notable en los países latinoamericanos, donde los sistemas de partidos se encuentran en general débilmente nacionalizados —y en muchos casos también débilmente institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1996).

La falta de teorización y análisis sobre este fenómeno es producto, fundamentalmente, de la mayor atención prestada a los países centrales que en general cuentan con sistemas de partidos más nacionalizados. Esa carencia condujo a la ausencia de una acepción única del concepto, así como de un vocabulario uniforme y de uso generalizado.

En este sentido, Leiras (2009) identifica diversos estudios que consideran a la nacionalización de manera diferente. Un primer grupo entiende por nacionalización la relativa homogeneidad inter-distrital en la evolución de los patrones de comportamiento electoral.

Es lo que se podría definir como nacionalización vertical. Un segundo conjunto concibe a la nacionalización como la congruencia entre el nivel de fragmentación en el agregado nacional y el nivel de fragmentación promedio de los distritos subnacionales. Esta definición captura la nacionalización en su dimensión horizontal (Leiras, 2009: 7). Finalmente, en el ordenamiento propuesto por Leiras, se ubica un tercer conjunto de estudios que entiende a la nacionalización como la relativa homogeneidad inter-distrital en el apoyo electoral a los partidos políticos. En este grupo se encuentra el trabajo de Jones y Maiwaring, quienes entienden por sistema de partidos altamente nacionalizado a aquel en el cual el porcentaje de votación que obtienen los principales partidos no difiere demasiado de una provincia a otra (2003: 64).

En cada uno de estos estudios el término nacionalización designa fenómenos distintos. El primer grupo lo usa para referirse a la homogeneidad de las tendencias electorales comparando elecciones. Los otros dos grupos, en cambio, entienden a la nacionalización como un estado, una propiedad que un sistema partidario puede manifestar en distinto grado en cada momento del tiempo. La dimensión horizontal va a comparar la fragmentación nacional con la fragmentación distrital promedio en las elecciones para el mismo cargo de gobierno. La dimensión vertical compara los resultados que los partidos obtienen en elecciones para cargos de distinto nivel.

Por su parte, Leiras (2009) va a entender a la nacionalización como la relativa homogeneidad inter-distrital en el apoyo a los partidos políticos y al impacto sobre la fragmentación partidaria derivados de esa homogeneidad. En este sentido, señala algunos puntos que se deben considerar para analizar la (des)nacionalización de los sistemas de partidos: las diferencias etno-culturales entre las poblaciones de distintos distritos; la administración de las políticas públicas más o menos concentrada; el control de los recursos fiscales más o menos concentrado; los tipos de regímenes electorales; el tipo de control de las organizaciones nacionales de los partidos al acceso a las candidaturas legislativas nacionales; la fecha de las elecciones legislativas nacionales; las fechas de las elecciones presidenciales.

Por último, Jones y Maiwaring (2003) resaltan cuatro hipótesis acerca de los efectos que tienen sobre los sistemas de partidos diferentes grados de nacionalización:

- 1) En los sistemas de partidos altamente nacionalizados los factores nacionales pueden ser más importantes para establecer lazos entre los votantes y los partidos.
- 2) En los sistemas de partidos altamente nacionalizados es probable que las cuestiones nacionales sean de capital importancia para la carrera de los legisladores, y el ejecutivo podría forjar coaliciones sobre la base de las cuestiones nacionales; mientras que en un sistema débilmente nacionalizado o fragmentado, las cuestiones subnacionales pueden ser más importantes para la carrera de los legisladores.

- 3) Las diferencias de la nacionalización tienen consecuencias para las políticas públicas, ya que las decisiones relacionadas con las transferencias nacionales a las unidades subnacionales, los subsidios, etcétera, se pueden ver fuertemente influidas por el grado de nacionalización del sistema de partidos.
- 4) En las nuevas democracias en que las divisiones étnicas, nacionales o religiosas coinciden con divisiones territoriales, la nacionalización puede ser un factor clave para la preservación de la democracia.

Es evidente que este descenso al nivel territorial para resignificar el estudio de los sistemas de partido, contribuye de manera significativa a desentrañar la naturaleza desigual que en muchos casos asume la competencia interpartidaria y el peso que tienen los principales actores de la escena nacional en el nivel subnacional, lo que permite revisar el conocimiento comparado de los sistemas de partidos nacionales.

Este aporte puede verse al analizar el proceso de (des)nacionalización del sistema de partidos en el caso argentino. Con la estrategia de descentralización político-administrativa del gobierno de Menem —que produjo una delegación de funciones hacia las provincias y el consiguiente cambio en la composición del gasto público provincial— comienza a desarrollarse una creciente diferenciación territorial de la competencia partidaria, donde elecciones nacionales con un alto número de partidos competitivos contrastan con un mercado electoral provincial de menos productividad (Calvo y Escolar, 2005).

Argentina cuenta con un ciclo electoral mixto —cada tercera elección para la cámara baja es concurrente o no con la contienda presidencial—. Si se analiza el grado de nacionalización, se puede observar que ha sido más alto en los años de elecciones presidenciales y congresuales concurrentes —en el período 1983 a 2001—. Sin embargo, hay que tener en cuenta que durante una gran parte de ese período dos partidos importantes, el PJ y la UCR/ Alianza, ambos con un índice de nacionalización de intermedio a alto, coexistieron con varios partidos provinciales poderosos; los cuales generalmente compiten únicamente en una provincia y, por lo tanto, tienen índice de nacionalización extremadamente bajo.

En este proceso hubo un punto de inflexión: la debacle de la Alianza y las elecciones legislativas de octubre de 2001. En ese momento los datos son concluyentes para empezar a pensar en una reestructuración del sistema de partidos argentino. A partir de 2001 la fragmentación se mostraría con toda virulencia.

Esta fragmentación del sistema de partidos y el quiebre de la Alianza, fueron procesados a nivel local por configuraciones políticos-electorales muy diversas. Como plantean Calvo y Escolar, la desarticulación del bipartidismo en el nivel nacional no se replicó necesariamente en el orden local, configurando un escenario muy diverso en donde sistemas de

partidos altamente fragmentados como los de Capital Federal y Mendoza, convivirían con otros de partido predominante como La Rioja y Neuquén; así como también altos niveles de competencia bipartidistas en Misiones y Entre Ríos contrastarían con sistemas con tres partidos principales como en Tierra del Fuego o Salta (Calvo y Escolar, 2005: 16).

Es así que es posible observar que lo que se da en Argentina a partir de la década de 1990, y sobre todo a partir de 2001, es una mayor fragmentación del sistema de partidos unido a un progresivo proceso de (des)nacionalización del mismo, donde los partidos políticos y sus votantes se vuelven más distintivamente locales.

### *Los procesos de democratización en el nivel territorial*

Desde la finalización de los regímenes autoritarios de América Latina durante la década de 1980 y las transformaciones que sufrieron los países de Europa del Este luego de la desarticulación de la URSS, la democracia política ha probado ser marcadamente durable y ha habido pocos casos de repeticiones autoritarias a nivel nacional. Sin embargo, los estudiosos se han preocupado cada vez más acerca de la calidad de los regímenes democráticos establecidos en estos países. En años recientes, esta preocupación ha virado hacia el nivel subnacional, ya que muchos observadores han notado la forma desigual en que la democracia se ha podido desplegar sobre un país nacionalmente democrático y cómo las prácticas políticas locales pueden socavar los procesos de democratización.

La teoría democrática en general asumía que si el régimen político nacional era democrático, entonces los regímenes políticos subnacionales contenidos en éste debían ser tales. Pero, experiencias recientes en América Latina y en algunos países anteriormente comunistas, cuestionan estas afirmaciones, y hacen un análisis más crítico de la democratización.

El primer elemento que debe ser considerado es que el cambio de régimen en el nivel nacional no implica el inmediato abandono de las prácticas autoritarias en todo un territorio nacional.

Según Behrend (2010) se debe prestar atención a la interacción de tres dimensiones a la hora de estudiar la democratización subnacional: el tipo de régimen político nacional, el tipo de régimen político subnacional, y el rol del estado como agente democratizante o no democratizante.

Al «descender en la escalas» para estudiar los procesos de democratización en el nivel subnacional, se produjeron interesantes innovaciones conceptuales con la intención de capturar la naturaleza particularmente desigual de la democracia en el plano territorial.

El concepto de democratización subnacional hace referencia a la democratización en provincias o estados en países federales; aunque también puede referir en algunas investigaciones al nivel municipal, tanto en contextos unitarios como federales.

El federalismo interactúa con la democratización y puede reforzar la democracia en algunos niveles, mientras que también puede limitarla en otros (Gibson, 2004: 12). El federalismo afecta el tiempo y la duración de los procesos democráticos, ya que permite un grado de diferencia y desigualdad en las relaciones entre los gobiernos y la población de las diferentes unidades subnacionales (González y King, 2004: 202). Esto puede resultar en una desigual extensión del imperio de la ley a través del territorio nacional, en donde se supone que los ciudadanos gozan de iguales derechos. Más aún, el federalismo concede a las unidades subnacionales una autonomía considerable, que puede posibilitar a las provincias controlar sus «fronteras», resistiendo la presión democratizadora (Gibson, 2005).

Así, la democratización subnacional, sobre todo en contextos federales, es un proceso espacialmente desigual, y es poco probable que la democracia permee todos los aspectos de un Estado rápidamente. La extensión desigual de la democracia a lo largo del territorio nacional puede ser mejor entendida si la vemos como un proceso de largo plazo y dinámico que involucra luchas políticas, avances y también retrocesos, y que es combatido a lo largo del territorio. El cambio de régimen y el establecimiento de instituciones democráticas formales son en general procesos nacionales, pero el refuerzo de estas reglas es predominantemente un proceso local.

En términos procedimentales, la democratización subnacional tiene lugar paralelamente a la democratización nacional, esto es: elecciones libres y justas; sufragio universal; y la protección completa de libertades políticas y civiles. Sin embargo, desde una perspectiva sustantiva que tome en cuenta cómo se ejerce el poder, es probable que la democratización subnacional ocurra a un ritmo desigual. Esta variación es importante porque, la desigualdad territorial de los procesos de democratización tiene un impacto en la democracia a nivel nacional en aspectos centrales como la representación en el Congreso, en el nombramiento de jueces y en la implementación de políticas federales, entre otros.

En este sentido, resulta fundamental considerar en los estudios comparativos cuál es el marco nacional en el que se van a estudiar los casos subnacionales de democratización, identificando si se trata de una democratización subnacional en un régimen democrático, en una democracia limitada o en un régimen no democrático.

Por su parte, el concepto de autoritarismo subnacional usualmente ha sido utilizado para describir a las provincias o estados menos democráticos en el marco de países democráticos. Sin embargo, el término «autoritarismo» tiene mucho peso, por lo tanto es importante clarificar con precisión cuando se aplica a contextos subnacionales.

Si bien el autoritarismo se entiende generalmente como un régimen opuesto al democrático, en el marco de regímenes políticos nacionales que son regulados por normas y procedimientos democráticos, el autoritarismo subnacional refiere a quién controla las instituciones democráticas y cómo lo hace (baja competencia partidaria, sobrevivencia electoral de un único partido, individual o familiar), más que a la vigencia de reglas democráticas.

En este sentido, cuando el término autoritarismo se aplica en el nivel subnacional se intenta dar cuenta de prácticas —más que de un régimen— que pueden darse dentro de un régimen procedimentalmente democrático. Un régimen político remite a un conjunto estable y abarcador de instituciones, reglas y prácticas que regulan el acceso y el uso de la autoridad política. La principal diferencia entre un régimen autoritario subnacional y prácticas autoritarias subnacionales, es que el primero es claramente menos democrático, mientras el segundo desafía a las instituciones democráticas establecidas (Behrend, 2010).

Con el paso del tiempo, la persistencia de prácticas autoritarias subnacionales puede derivar en una situación autoritaria subnacional. Dicha situación puede involucrar prácticas autoritarias que son observables a lo largo de un cierto periodo de tiempo, pero que no son lo suficientemente coherentes, estables o sistemáticas para determinar las formas de acceso o ejercicio del poder y, por lo tanto, constituir con régimen (Behrend, 2010).

Estas diferencias deben ser analizadas en los estudios comparados para no forzar las categorías ni incurrir en la confusión conceptual. Si el régimen político nacional es completamente democrático de acuerdo a lo indicado anteriormente, entonces es poco probable que haya un régimen autoritario subnacional, ya que la política nacional funciona como una restricción a la política subnacional y limita lo que los gobernantes subnacionales pueden y no pueden hacer.

## Consideraciones finales

La perspectiva de la política comparada permite recuperar el papel esencial que tiene la secuencia de los procesos históricos en la explicación de los fenómenos políticos. En este sentido, a través de los estudios comparados de nivel subnacional es posible reordenar el mapa político de los distintos estados nacionales para detectar las particularidades de las transformaciones recientes, sin descuidar procesos más largos que definen la diversidad de las realidades regionales, provinciales —o estatales— y locales.

Los procesos de democratización política, la estructuración de la competencia interpartidaria, la intervención de distintos actores en la construcción de las carreras políticas que confluirán en liderazgos de alcance nacional, la distribución territorial del voto, la incorporación de políticas participativas en la gestión de los asuntos públicos, entre otros

problemas centrales de la ciencia política; pueden adquirir nuevos sentidos si se estudian comparativamente a través de diversas unidades subnacionales del mismo país y de distintos países.

Sin embargo, para que esta empresa colectiva afiance el conocimiento comparativo producido en y sobre América Latina, es central que se consideren los especiales problemas metodológicos que implica el descenso de nivel, para promover la creatividad en el diseño y la eficacia en el tratamiento teórico. La precisión conceptual y la sensibilidad contextual, rasgos centrales que se articulan en las buenas investigaciones comparativas, no deben estar ausentes al descender —o ascender— en el nivel espacial. Este es el gran desafío que se abre en el marco de la agenda actual de la política comparada.

## Bibliografía

- Behrend, Jacqueline (2010). «Questions about subnational democratization». Conference on «Sub-national Democratization: Latin America, the United States, Russia and India in Comparative Perspective». Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, April 15-16.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Gibson, Edward L. (2005). «Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries» *World Politics*, 58 (1), pp. 101-132.
- Gibson, Edward L. (2009). «Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape» Delivered at the IPSA World Congress. Santiago, Chile, July 12-16.
- González, Francisco E. y Desmond, King (2004). «The State and Democratization: The United States in Comparative Perspective». *British Journal of Political Science*, 34 (2), pp. 193-210.
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). «La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano» *Política y gobierno*, vol. X (Nº 1).
- Leiras, M. (2009). «Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina». Ponencia presentada en el Congreso de la *Latin American Studies Association*. Río de Janeiro, Brasil.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1996). «Introducción: Sistemas de partidos en América Latina». En: Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.
- Snyder, Richard (2009, junio-septiembre). «Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales». *Desarrollo Económico*, Vol. 49 (Nº 194).

Eje 5

# Relaciones Internacionales

*Emilse Calderón*

*M. Eugenia Cardinale*

*Natalia Herbst*

*Graciela Mingo de Bevilacqua y M. Laura Bevilacqua*

*M. Gisela Pereyra Doval*

# Presentación y reflexiones sobre el proyecto de investigación doctoral

Emilse Calderón\*

## Introducción

El presente trabajo introduce algunos de los aspectos más relevantes del proyecto de investigación correspondiente a la tesis doctoral titulada «La política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia (2000-2009) y sus implicancias en las decisiones de seguridad de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú: aproximaciones al abordaje estatal de las amenazas no tradicionales a la seguridad internacional».<sup>1</sup> La investigación se enmarca en el subcampo de la seguridad internacional dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y aborda la temática de las amenazas no tradicionales, centrándose particularmente en el narcotráfico y el terrorismo. Esta temática es escudriñada en las relaciones entre Estados Unidos y los países de sudamericanos de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, tomando como eje articulador la problemática colombiana. Finalmente, en cuanto a la perspectiva metodológica, cabe mencionar que la investigación se desarrolla a partir de un diseño cualitativo.

## Desarrollo del proyecto de investigación

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, el inicio de la posguerra fría inauguró un nuevo debate en torno de las cuestiones sobre la seguridad y las amenazas no

---

\* Licenciada y Profesora en Relaciones Internacionales, egresada de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, en la cátedra Política Internacional. Actualmente se encuentra cursando el cuarto año del Doctorado de Relaciones Internacionales, con beca de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Su área de investigación es la seguridad internacional, más específicamente las amenazas no tradicionales en América Latina, en particular el narcotráfico.

1. Esta investigación está siendo abordada en el marco del Doctorado de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario.

tradicionales, como el terrorismo internacional, el crimen transnacional organizado, la proliferación de armas no convencionales y los desastres naturales. Simultáneamente, se comenzó a tratar el modo en que dichas amenazas debían de ser abordadas, interpelando, en consecuencia, el rol tradicional de las Fuerzas Armadas en función de la necesidad de enfrentar los desafíos a la seguridad internacional. Estas amenazas no tradicionales, que obtienen visibilidad internacional con el fin del enfrentamiento bipolar, poseen un poder creciente aunque se nutren de fenómenos que comienzan a desarrollarse con anterioridad a la década de los noventa, por lo cual es impreciso conceptualizarlas como nuevas amenazas. Sin embargo, es con la profundización y expansión de la globalización que estas amenazas amplían su proyección y potencialidad y, por ende, también su trascendencia en cuanto desafío, pasando a formar parte de las agendas de seguridad como amenazas no militares surgidas al interior de los Estados y llevadas adelante por actores distintos de este cuyo accionar manifiesta un alcance transnacional.

Los atentados del 11 de setiembre confirmaron la preeminencia de las amenazas no tradicionales en el sistema internacional. No obstante, en la región latinoamericana el impacto de las mismas había comenzado en los inicios de la década de los noventa, focalizándose, especialmente en la expansión del crimen transnacional organizado, con los diversos tráfico ilegales que el mismo conlleva (armas, drogas, personas) y las interconexiones complejas que despliegan con los actores que propagan la violencia intraestatal (mafias, pandillas, grupos de autodefensas, paramilitares y guerrilleros), incluso utilizando tácticas que implementan el terror como mecanismo de presión. Tal es así que, a comienzos del nuevo siglo, incluso se puede hablar de una creciente homogenización de la agenda de seguridad de la subregión sudamericana en torno de la preeminencia del narcotráfico como amenaza más descollante. En este sentido es importante mencionar que las acciones y políticas de enfrentamiento de dicho fenómeno llevadas adelante por los Estados sudamericanos, son heterogéneas y se corresponden con el grado de expansión y peligrosidad de las organizaciones criminales. Sin embargo, se puede constatar que el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas en el combate del narcotráfico, y que en principio se vincula con una participación ligada a la inteligencia y al apoyo de tipo logístico, es cada vez más notorio.

Ahora bien, para avanzar en lo referido al modo en que los Estados sudamericanos enfrentan las amenazas no tradicionales, y particularmente el narcotráfico, es imprescindible considerar, dadas las características históricas del sistema regional, cómo impacta la influencia de la política de Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica. En este sentido, la problemática colombiana es de utilidad a los efectos de permitir articular dicho impacto en los Estados fronterizos al país andino (Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú), a la luz de la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo aplicada durante

el período 2000-2009. Esta política ha provocado la intervención militar masiva indirecta norteamericana y la presión de la violencia armada colombiana hacia las regiones fronterizas. Ambas circunstancias son consideradas desfavorables por los países vecinos sudamericanos y condicionan el diseño de sus decisiones de seguridad respecto de Colombia, que privilegian las medidas sanitarias individuales. Por consiguiente, teniendo como eje la realidad colombiana, se puede realizar una triangulación de causas y efectos internacionales en las cuestiones de seguridad, a partir de la influencia de la política norteamericana que, de este modo, queda propuesta como variable sistémica que influye en las decisiones de seguridad de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú.

No obstante, se debe tener presente también que las realidades domésticas de esos países tienen un papel importante en la definición de las decisiones de seguridad, por un lado, en virtud de la naturaleza no tradicional de la amenaza en cuestión y, por el otro, a raíz de que esta investigación tiene como supuesto de partida la característica interméstica de la política exterior y, por ende, de lo que se conceptualiza como decisiones de seguridad.

Es por ello entonces que esta investigación parte del siguiente *interrogante central*: ¿Por qué y en qué medida la política de Estados Unidos de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia (2000-2009) influye en las decisiones de seguridad de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú? Al respecto, el *objetivo general* de la investigación es analizar la influencia que tuvo la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia (2000-2009), sobre las decisiones de seguridad de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, sopesando el influjo de las variables domésticas en cada uno de estos países.

El recorte espacial del caso se debe a que Colombia es el país de Sudamérica en el que, por excelencia, coexisten las amenazas no tradicionales del narcotráfico y el terrorismo; a su vez, las relaciones con Estados Unidos en torno a su combate, son históricamente relevantes y actualmente prioritarias. A ello debe sumarse que los Estados vecinos de América del Sur han sido afectados con los sucesivos desbordes de violencia colombiana, e incomodados por la cercanía de las relaciones en el ámbito estratégico militar entre Washington y Bogotá.

En cuanto al recorte temporal, el criterio está dado por la intención de abarcar la puesta en marcha y el despliegue del Plan Colombia, como política de asistencia norteamericana por excelencia en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, llegando hasta el 2009, año en que termina el segundo mandato de Álvaro Uribe.

Finalmente, los *objetivos específicos* se pueden enunciar de la siguiente manera:

1. Describir las propuestas y acciones norteamericanas que constituyen la política de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia, sus resultados y el impacto que generan en los países vecinos.

2. Analizar la influencia de las variables domésticas en las propuestas y acciones de la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, en especial en lo referido a las concepciones relacionadas con la seguridad en las que se arraigan.
3. Sistematizar las decisiones de seguridad de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú en relación con Colombia.
4. Identificar y describir en qué consisten las variables domésticas que actúan en Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, y analizar de qué manera condicionan las decisiones de seguridad de dichos países en relación con Colombia.
5. Analizar cómo influyen en las decisiones de seguridad de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, las variables domésticas de dichos países y la política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia.

La *estrategia metodológica* adoptada para esta investigación es de tipo cualitativa, por permitir una mejor relación en función de la obtención de la evidencia empírica con respecto al objetivo general y a los específicos. A fin de alcanzar la comprensión del fenómeno estudiado, se partirá de un análisis descriptivo que permita visualizar el cómo para luego alcanzar el por qué.

En cuanto a las técnicas de *recolección de los datos*, se utiliza, para la totalidad de los objetivos específicos, los fichajes bibliográficos y documentales, y su ulterior análisis, poniéndolos en relación con fuentes escritas primarias y secundarias. Otra de las técnicas a emplear es la realización de entrevistas semiestructuradas a especialistas en la temática y estructuradas, a funcionarios públicos de algunos de los Estados involucrados. Los documentos son mirados a la luz de técnicas de análisis de contenido cualitativas. Tanto las técnicas de recolección como de análisis de datos han sido seleccionadas en función de la siguiente operacionalización de los conceptos centrales: decisiones de seguridad y política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y terrorismo en Colombia.

Finalmente, y en cuanto al *marco teórico* de la investigación, es necesario especificar que la problemática propuesta es abordada desde el paradigma realista de las Relaciones Internacionales, considerando las distintas propuestas teóricas al interior del mismo (clásica, neorrealista, ofensiva, defensiva, neoclásica) que enriquecen su tratamiento, gracias a la relativa complementariedad que poseen sin ocasionar incongruencias en el análisis. En este sentido, y siendo la seguridad el subcampo de las Relaciones Internacionales pertinente a la investigación, cabe mencionar que las distintas propuestas del realismo comparten la centralidad del Estado en el sistema internacional como su único proveedor y depositario. Es así como la seguridad se entiende en términos de seguridad nacional y su búsqueda se despliega en un ambiente intrínsecamente competitivo donde el poder es el rasgo más

significativo del sistema internacional y, junto a éste, predominan las capacidades militares como las más determinantes del poder del Estado. Por ende, las probabilidades de ocurrencia de la guerra son altas para esta corriente de pensamiento.

Es importante aclarar que, si bien se tratan las vinculaciones interestatales en el plano político y estratégico-militar, dada la centralidad de las amenazas no tradicionales para esta investigación, no se hace referencia a la política exterior como concepto nodal, y en su lugar se adopta la expresión «decisiones de seguridad». Esta opción conceptual responde a la necesidad de claridad respecto de un fenómeno de relativa novedad, como lo es el de dichas amenazas. En virtud de ello se estima que el término política exterior hace hincapié únicamente en la proyección externa de los países y, para el caso de las cuestiones de seguridad, en la defensa nacional, mientras que al trabajarse con el narcotráfico como amenaza, no se puede perder de vista que su naturaleza condiciona, debilita y erosiona la capacidad que tiene el Estado a su interior de controlar su población y territorio y de ejercer el monopolio de la fuerza, generando por tanto problemas de gobernabilidad. Por consiguiente el narcotráfico, en su condición de amenaza no tradicional, se despliega en el ámbito intraestatal y, en razón de ello, las medidas y políticas públicas implementadas para su combate se vinculan con las cuestiones relativas a la seguridad pública.

Por otro lado, la naturaleza transnacional de esa amenaza, indisolublemente asociada a la seguridad de los estados entre sí y, además, la conflictividad devenida de las dificultades de gobernabilidad en un país, son susceptibles de desbordarse hacia territorios vecinos, produciendo tensiones y alterando, en definitiva también, la estabilidad y seguridad internacional. De este modo, las decisiones de seguridad para los casos de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú son uno de los dos conceptos nodales de la investigación, y permiten recuperar la redefinición de hecho del vínculo entre seguridad y defensa, en torno a las amenazas no tradicionales a la seguridad, a partir de considerar la influencia determinante de ciertas variables domésticas.

La opción conceptual mencionada se fundamenta, además, en la voluntad de destacar la mirada intermística que se tiene sobre las consideraciones de política exterior, la cual adquiere una mayor trascendencia en Estados como Venezuela, Ecuador y Perú, que continúan con una posición periférica en el orden internacional, y en Brasil, que se erige en un poder emergente regional. Esta perspectiva subraya la influencia de las variables domésticas en la configuración de la política exterior, variables que han sido relegadas por la escuela realista, hasta la llegada de las propuestas del realismo neoclásico, por considerar que solo el contexto internacional podía presentarse como factor explicativo.

En lo relativo a las amenazas no tradicionales que abordan el problema de investigación, es necesario especificar su significado. En tal sentido, y a partir de una construcción

propia, se entiende por narcotráfico, al tráfico ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud, constituido por distintas fases inherentes al circuito productivo-comercial ilegal (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) e inserto en el fenómeno más amplio del crimen transnacional organizado en tanto amenaza no tradicional a la seguridad internacional, compartiendo con él los instrumentos y tácticas propios del accionar ilegal y criminal (contrabando, corrupción y violencia). Por su parte, con terrorismo se alude a «[...] *premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience*» (Pillar, 2001: 13).

La política norteamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia, es el otro concepto nodal de la investigación y se analiza desde el realismo ofensivo de Mearsheimer que la concibe como una política que busca la maximización del poder y alcanzar la hegemonía cuando es posible, objetivo que se plasma en la proyección estratégico-militar norteamericana concretada en el país andino. A la vez, esta perspectiva teórica considera que las posibilidades de establecer la cooperación son muy reducidas, cuando no nulas, y esto parece ser una idea que, de algún modo, subyace en la propuesta de asistencia de Washington, debido a la manera unidireccional empleada para establecer determinadas condiciones y modalidades.

Finalmente, respecto de las decisiones de seguridad de los Estados fronterizos a Colombia, el prisma teórico que se utiliza para su abordaje es el propuesto por el realismo defensivo, en tanto se entiende que las políticas que llevan adelante tienen como objetivo la maximización de su seguridad frente a la situación de peligrosidad presente en el país andino. En concordancia con esto, las percepciones mutuas que los vecinos sudamericanos tienen respecto de sus políticas no generan un nivel de incertidumbre que favorezca el surgimiento de nuevos dilemas de seguridad o se fortalezcan los ya existentes. Sin embargo, esta circunstancia no se repite en la percepción que dichos países tienen respecto de la política norteamericana, ya que sus características delinear los rasgos propios de un Estado codicioso en lo que al poder se refiere. De esta manera, la política de Washington, en tanto variable sistémica, influye en los Estados sudamericanos fronterizos a Colombia, ya que es percibida como una política que ocasiona una disminución en sus márgenes de autonomía para el manejo de la agenda de seguridad. Aquí se entiende por autonomía a la máxima capacidad de decisión propia con la que se puede contar, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real, como la define J. C. Puig. (Puig, 1980).

## Reflexiones finales acerca de la elaboración de un proyecto de investigación doctoral

Para dar conclusión a esta breve presentación del proyecto de investigación de tesis doctoral, resta referenciar algunas reflexiones en torno a la labor investigativa involucrada en la elaboración del mismo.

En primer lugar, considerar que es imprescindible tener y sostener en el tiempo una actitud paciente y persistente frente a la tarea de reformulación y ajuste constante del eje del proyecto de investigación en virtud de poder alcanzar una mayor rigurosidad en los conceptos a emplear como, en general, en el modo de plasmar las ideas que se quieren plantear.

En segunda instancia, tener presente como desafío la necesidad de realizar el recorte temporal y espacial de la investigación, con miras a lograr una mayor pertinencia con la temática a trabajar y para tener la posibilidad de desplegar una labor investigativa de cierta envergadura y profundidad.

Ambas consideraciones presuponen comprender la tarea investigativa como un proceso que insume tiempo debido a las marchas y contramarchas que median. Las mismas se producen, además, con mayor reiteración y menor pertinencia académica, en lo que al contenido se refiere, si se carece de cierta distancia temporal que permita continuar con la recopilación de la base empírica de la investigación, para que al momento de volver sobre el proyecto y revisarlo, se puedan visualizar los errores e imprecisiones con mayor facilidad, y así avanzar con paso seguro. En este sentido, es importante destacar, por último, la relevancia que tiene la tarea primigenia de exploración que implica una investigación doctoral, y que debe ser realizada exhaustivamente para que, luego, la elaboración del proyecto se realice con la mayor solvencia posible.

## Bibliografía

- Pillar, Paul (2001) «The Dimension of Terrorism and Counterterrorism». In: Howard, Russell & Sawyer, Reid (2005) *Terrorism and Counterterrorism: understanding the New Security Environment, Readings and Interpretations*. New York: McGraw Hill.
- Puig, Juan Carlos (1980) *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

## Nuevas políticas de defensa nacional en Brasil y Argentina: ¿visión autónoma?

María Eugenia Cardinale\*

### Introducción

Desde fines del siglo XX y con mayor intensidad con la declaración de *guerra al terrorismo* en Estados Unidos, se han producido cambios densos en los enfoques sobre la seguridad internacional.

Por un lado, la línea divisoria entre seguridad pública y defensa se ha desdibujado (entendida la seguridad como interméstica) provocando una creciente securitización de los espacios sociales nacionales (la seguridad como multidimensional incluye lo estratégico militar, más lo político, lo social, lo ambiental, lo económico) y, en algunos casos, se ha tendido a la militarización del espacio nacional frente a las denominadas nuevas amenazas.

Las mismas, han adquirido en la presente década mayor preminencia a la hora de encarar políticas internacionales de seguridad. Estas amenazas, al constituir fenómenos transnacionales no tradicionales que se sirven de la violencia para operar en los distintos territorios del planeta y de los canales abiertos por la globalización, se erigieron en los principales peligros de la era global: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, venta ilegal de armas, entre otros.

Países como Argentina y Brasil han instituido nuevos planes de defensa nacional recientemente considerando primordialmente estos nuevos actores ilegales transnacionales.

Ahora bien, desde una perspectiva comparada, intentamos rastrear si: estos abordaje son diferentes en ambos países o se encuentran en sintonía; si estas nuevas políticas de defensa favorecen o dificultan la cooperación en materia de seguridad: y si existen en estos

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales en la UNR. Docente en FTS, UNER y en Sede Regional Rosario, Universidad de Concepción del Uruguay. Especializando en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el ámbito comunitario, Universidad Nacional de Lanús. Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Entre Ríos.

abordajes niveles de autonomía de decisión o simplemente es un plegamiento a los parámetros hegemónicos en seguridad internacional.

## Redefiniciones estratégicas en el Sur: Brasil y Argentina

A partir de las administraciones de Lula Da Silva y Néstor Kirchner, es posible identificar una nueva escala de prioridades para las políticas exteriores. En el pasado, las relaciones con Washington constituían un factor clave que determinaba preferencias y posturas; pero actualmente la dinámica se ha invertido: son las orientaciones y posturas mantenidas *vis à vis* los gobiernos de la región las que influyen en el diálogo con Estados Unidos (Hirst, 2006: 135).

En este contexto regional y hemisférico, en el año 2008 Brasil elabora una nueva Estrategia Nacional de Defensa, pensada para el mediano y largo plazo, considerando diferentes dimensiones: militares, de desarrollo e incorporación de tecnologías de avanzada.

Argentina por su parte, mediante el decreto 1714 en 2009 aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional, aunando los diferentes componentes del aparato estatal destinados a la misma y estableciendo la modernización de la concepción de defensa, de las Fuerzas Armadas y del instrumento militar.

## Las nuevas políticas de defensa

Ambas herramientas de política pública coinciden en declarar que la estrategia que orienta la defensa nacional tiene un carácter *defensivo, no ofensivo*. Se enmarca en el respeto a los principios de la carta de Naciones Unidas, dejando para sí la prerrogativa soberana de la legítima defensa. Pero reconocen la necesidad de una política *integral* de defensa como una de las supremas tareas del Estado, para garantizar la integridad territorial e institucional, así como la defensa de la vida y el bienestar de sus ciudadanos.

Teniendo en cuenta esta mirada integral, reconocemos en el decreto 1714 de Argentina la contemplación de una vinculación estratégica entre política exterior y políticas de defensa.<sup>1</sup> El poder ejecutivo aprueba esta herramienta de Defensa, a propuesta del Ministerio de Defensa y previa consulta con Cancillería.

En su Capítulo I puede leerse:

---

1. Ministerio de Defensa de la República Argentina. Decreto 1714/2009. Disponible en: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/decreto-1714.pdf>> (consultado el 11/10/2010).

En la actualidad se asiste a una creciente complejidad de las cuestiones de seguridad internacional, en cuyo contexto se inscriben los asuntos de la defensa nacional, caracterizados éstos por, entre otros tópicos, los protagonismos ascendentes de actores de naturaleza no estatal e incluso no nacional, la emergencia de realidades elusivas para los estados nacionales, la ausencia de consensos genuinos, inclusivos y colectivos en cuestiones claves de los diferentes regímenes de seguridad (por ejemplo, la no proliferación de armas de destrucción masiva), la coexistencia e interacción entre principios, prácticas y acciones multilaterales, de consenso, cooperativas y en consonancia con el derecho internacional por una parte y, por otra, los despliegues de políticas de poder y conductas unilaterales no respetuosas del derecho internacional. (Decreto 1714/2009. Capítulo I.)

Es importante recordar que Argentina, históricamente ha centrado su política exterior en el respeto por los principios del derecho internacional como la no intervención en los asuntos internos de los estados y la integridad territorial.

Más adelante, el decreto señala *la irrupción* de los nuevos enfoques sobre seguridad que resaltan el carácter multidimensional de la misma y la influencia ejercida por Estados Unidos en materia de seguridad internacional a partir del establecimiento de la *guerra preventiva*.

Si bien Argentina ha adherido políticamente a los fundamentos oficiales de la *guerra contra el terrorismo*, y existe un acuerdo sobre lo fundamental al compartir la preocupación por las nuevas amenazas, retiene autonomía de decisión que le permite disentir sobre el *modus operandi* de la superpotencia (Frechero, 2007: 26).

En el Decreto presidencial, en el último punto del capítulo I queda establecido que:

*h)* Finalmente, no puede dejar de puntualizarse la existencia de circunstancias y procesos vinculados al desarrollo de situaciones de naturaleza no militar, que eventualmente han demostrado capacidad para incidir de manera significativa en la seguridad en el ámbito internacional y que se han manifestado con particular énfasis en la región, tales como diversas modalidades de criminalidad organizada.

Al respecto, se debe señalar que en el caso de la República Argentina este tipo de situación es atendida por organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específica, conforme la legislación vigente en la materia [...]. (Decreto 1714/2009. Capítulo I.)

Esto pone de relieve que, si bien se acepta el rol de las nuevas amenazas, la decisión política se orienta a no involucrar tropas en territorio nacional para su tratamiento y por tanto, identifica la defensa en términos tradicionales marcando diferencias con la seguridad pública.

Del decreto presidencial argentino destacamos como puntos estratégicos:

adaptación y operativización del proceso de planeamiento estratégico de la defensa en el marco legal; reestructuración de la administración de recursos y recuperación de la capacidad operativa de las Fuerzas, articulándose las áreas de ciencia, tecnología y producción; reestructuración del subsistema de formación, incorporando perspectivas de derechos humanos y género. (Astudillo Chavez, 2008: 17.)

Se resalta que la estrategia defensiva es complementada a su vez por la idea cooperativa de la seguridad con los pares regionales y a nivel global en el marco de Naciones Unidas (Decreto 1714/2009. Capítulo I).

Brasil, por su parte, en el *Documento de Política de Defensa Nacional* de 2005 enumera las amenazas que se esperan para el siglo XXI: «el conflicto creciente por el agua dulce potable, la disputa por áreas marítimas, por fuentes de energía y por el dominio aeroespacial. El problema amazónico es presentado en ese documento como especialmente sensible, debido a la supuesta codicia internacional sobre su biodiversidad y sus riquezas minerales» (Saint Pierre, 2009: 2).

La Estrategia Nacional de Defensa (END) del año 2008, va más lejos en torno a las nuevas amenazas y el rol del Amazonas en las consideraciones estratégicas del país.

El objetivo principal declarado por la END sobre movilidad y presencia de tropas, es contar con una fuerza militar suficiente para disuadir *la concentración de fuerzas hostiles* en las fronteras nacionales por parte de un poder mayor. (END en Saint Pierre, Héctor, 2009: 3). Por su dimensión territorial, se focaliza en la movilidad táctica y estratégica para actuar y controlar el teatro de operaciones rápidamente. Para ello reivindica explícitamente *algunos atributos no convencionales* en sus fuerzas operativas.

Se vuelve más clara la preocupación del gobierno brasileño por reforzar y garantizar su seguridad en la región amazónica si tenemos en cuenta que: Brasil tiene fronteras amazónicas extensas con Venezuela quien es percibido como hostil por EE.UU.; que tiene amplios límites territoriales con Colombia cuyo conflicto interno involucra a los países vecinos por la expansión regional de las actividades de narcotraficantes, guerrillas y paramilitares hacia el interior del Amazonas y que a su vez, el estado colombiano cuenta con bases militares operativas de Estados Unidos que ejerecen vigilancia sobre el área selvática. Si a esto sumamos la consideración de contingentes militares norteamericanos en Paraguay, se hace notorio que el territorio amazónico brasileño está rodeado por intereses y controles que desde la mirada de Brasilia, ponen en jaque la soberanía del país sobre la zona.

Argentina también entiende que los recursos naturales son foco de disputas futuras:

La política de Defensa del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner está orientada a disponer de un instrumento militar de la Nación, apto para defender *a los habitantes de la Argentina, su integridad territorial y sus recursos naturales de la intrusión de un agresor estatal externo*. (Garré. Sitio oficial del Ministerio de Defensa: «Introducción».)

En relación con una postura integral de la seguridad, la estrategia brasileña ha implicado una articulación importante entre distintos niveles de la administración pública nacional. La END excede lo meramente defensivo y se extiende a temas como educación, ciencia y tecnología, desarrollo e infraestructura. A su vez, menciona como inseparables las estrategias de Defensa y Desarrollo Nacional (Saint Pierre, *op. cit.*).

Tal como declarara el Ministro de Defensa:

tiene un horizonte de cincuenta años y no puede tener sus objetivos y su eficacia asociados a problemas coyunturales brasileños. Este representa el salto de una política sectorial, exclusivamente militar, a otra de carácter nacional, que involucra al sector civil... (Jobim en Del Sar, 2009: 8.)

Como diferencia fundamental entre las políticas de seguridad de ambos países remarcamos la forma en que cada Estado resolvió la posición institucional de las FF.AA. en tanto subordinación al gobierno constitucional.

Argentina ha trabajado fuertemente por lograr esta subordinación al poder civil de su estamento militar, desde la vuelta a la democracia. Tanto el juzgamiento a las cúpulas militares como los indultos venían de algún modo a establecer nuevas relaciones de poder con el sector militar (por confrontación o negociación).

El decreto de 2009, refuerza lo planteado por la ley de 1988:

«En Argentina las Fuerzas Armadas tienen prohibido efectuar tareas en el orden interno sustituyendo a las policías. La historia pasada y el temor a provocar una nueva militarización del orden público mantienen la barrera impuesta en 1988 por la Ley de Defensa. Ello fue reafirmado por la ministra Garré, quien indicó que un aspecto esencial de la política de defensa era la separación de la seguridad interna de la externa (9 de septiembre de 2008). (Diamint, 2009: 20.)

En Brasil esto ha sido más complicado. El estamento militar es uno de los grupos con poder e influencia suficientes para definir consensos en políticas públicas.<sup>2</sup> Es significativo para dar cuenta de esto, que hasta 1999 no existía un Ministerio de Defensa que unificara las estrategias de seguridad en estructuras estatales democráticas con mando civil (ver Sant'Ana, 2009).

Las FF.AA. tienen asignado un fuerte rol en tareas de seguridad pública en Brasil. Tal como aparece expresado en el Documento de Política de Defensa Nacional de 2005, entre las tareas de las FF.AA. se encuentra la defensa nacional de amenazas *preponderantemente externas*, dejando abierto el camino para una posible intromisión en cuestiones internas (Saint Pierre, *op. cit.*: 3).

Otro de los elementos claves coincidentes en ambas estrategias de defensa, se refiere al rol otorgado a la región y a la creación de instancias de confianza mutua y cooperación en torno a la seguridad regional y la defensa.

Brasil ha sido el país que movilizó a la región para la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, que se constituyó formalmente en 2009 en el marco de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Esto fue posible gracias a la eliminación de hipótesis de conflicto entre los actores del Cono Sur.

En el decreto 1714 de la República Argentina se especifica que no existen hipótesis de conflicto con los vecinos, que la región es una zona de paz internacional, que no hay carrera armamentista sino mera modernización y que la cooperación y la confianza mutua son clave para su seguridad (Decreto 1714/2009. Capítulo I).

Es dentro de esta coyuntura hemisférica que surge el Consejo Suramericano de Defensa (CDS). Ello constituye un acontecimiento histórico porque es la primera vez desde la independencia latinoamericana, que se logra la integración en temas político militares sin la injerencia de Estados Unidos.

---

2. Merke denomina «realista-desarrollista» a esta tradición estatal que planteó un Brasil con vocación universal que haría del desarrollo su principal objetivo de política exterior mediante una estrategia de búsqueda de autonomía. La imagen de un Brasil pacífico y satisfecho geopolíticamente perduraría, como así también el deseo de constituirse en una potencia medida con proyección global. La política exterior continuaría estando signada por el discurso del consenso y la continuidad, articulado principalmente por Itamaraty. De este modo, la identidad realista-desarrollista mantuvo tres de los rasgos de la identidad realista-liberal (satisfacción geopolítica, autonomía de la política exterior y Brasil potencia) y dejó de lado la idea de una alianza con los Estados Unidos para volverse hacia el mundo. América Latina tuvo aquí un lugar marginal, al menos hasta fines de los años setenta, donde empieza a pensarse como lugar clave para el despegue del país hacia el resto del mundo. Ver Merke, Federico (2008) «Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica», *Revista Sociedad Global*, Vol. 2 N° (1-2): 142-161. Por otro lado, la cúpula militar, el Ministerio de Asuntos Exteriores (más conocido como Itamaraty) y la burguesía nacional (el empresariado brasileño principalmente paulista), han dotado a Brasil de cierta estabilidad en sus políticas de largo plazo a partir del consenso sobre el país a proyectar.

Brasil impulsa acuerdos de cooperación para la industria militar conjunta, que permitan autonomía en la región en relación a armamentos y tecnología, pero también que facilitan un mercado seguro para sus producciones armamentísticas en aumento (Manut, Celi y Diamint, 2006: 12).

En nuestro país, se declara:

Como parte de la política global del gobierno nacional la recuperación de la industria militar nacional en márgenes razonables debe propender a brindarle a los efectivos de las armas de la mayor cantidad de medios producidos en el país, con la mayor eficiencia y los costos más adecuados. [...] Priorizar la recuperación de la capacidad de producción e investigación para la defensa, vinculándola con los objetivos nacionales en materia de desarrollo económico y social y progreso tecnológico. (Garré: Introducción.)

## Palabras finales

Es posible identificar elementos que dan cuenta de una búsqueda de autonomía frente a la visión hegemónica de seguridad que lidera Estados Unidos. La hipótesis de conflicto brasileña en el Amazonas, considerando una posible invasión estadounidense, indica una postura independiente frente a la injerencia regional de Estados Unidos

Argentina, se desvincula de la lógica norteamericana al definir la defensa en términos tradicionales y reconocer a las nuevas amenazas como asuntos de seguridad pública. A su vez, rechaza la habilitación de las FF.AA. en el espacio doméstico.

La importancia que ambas políticas públicas otorgan a proteger los recursos naturales, señala márgenes de autodeterminación en cuestiones centrales para el bienestar y desarrollo de nuestros países.

En relación con UNASUR y el CSD:

Una de las primeras medidas operativas del CSAD fue la constitución del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa con sede en Buenos Aires. Entre sus objetivos está el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión común en la subregión, la elaboración de subsidios epistémicos y marcos teóricos para los estudios del Centro y, en alguna medida decurrente del anterior, la búsqueda de univocidad conceptual y la coordinación de políticas de defensa y seguridad internacional. (Consejo Sudamericano Defensa. Plan de acción. 2010-2011.)

Muchos intereses comunes están en juego: una red de alianzas y acuerdos genera instancias de cooperación cada vez más densas entre los actores regionales alejando la posibilidad de encarar la globalización de manera individual por los mismos y generando mecanismos institucionales de resolución de conflictos y negociación. Estos son los pasos para iniciar un proceso autónomo frente a la potencia hegemónica en el hemisferio y frente a otros poderes emergentes de la globalización. Queda mucho por delante, pero sin duda el camino se ha iniciado.

## Bibliografía

- Astudillo Chavez, Walter (2008). «Los procesos de cambio en las Fuerzas Armadas de América del Sur y la Seguridad Hemisférica». Washigton. Universidad del Salvador. Colegio Internamericano de Defensa. URL: <library.jid.org/en/thesis/Class47> (consultado en noviembre 2010).
- Diamint, Rut (2009). «La política exterior argentina en el 2008: Una gestión azarosa». En: Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula (ed.) 2008. *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol. Éditer Estrategias Educativas Ltda. URL: <fescol.org.co> (consultado en septiembre 2010).
- Frechero, Ignacio (2007, agosto). «Política Exterior Argentina. La relación bilateral con Estados Unidos en el marco de la Guerra al Terrorismo». Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Política Exterior Argentina. URL: <www.caei.com.ar> (consultado: noviembre 2010).
- Hirst, Mónica (2006, Septiembre-Octubre). «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil». *Revista Nueva Sociedad*. Nº 205. pp. 131-140. URL: <http://www.nuso.org/revista.php?n=205> (consultado: noviembre 2010).
- Manaut Benítez, Raúl; Celi, Pablo y Diamint, Rut (2009). «Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos» En: Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula. (ed.) *Anuario de seguridad regional en América latina y el caribe*. (pp. 1-14). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol. Éditer Estrategias Educativas Ltda. URL: fescol.org.co Consultado: septiembre 2010.
- Merke, Federico (2008). «Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica». *Revista Sociedad Global*, 2 (1-2) pp. 142-161. URL: <www.flacso.org.ar/rrii/eventos/Federico\_Merke.doc> (consultado: agosto 2010).

- Ministerio de Defensa de la Nación. *Decreto 1714/2009*. 17 de Noviembre. URL: <[www.resdal.org/ultimos-documentos/decreto-1714.pdf](http://www.resdal.org/ultimos-documentos/decreto-1714.pdf)>
- Ministerio de Defensa de la Nación. *Página de inicio*. Declaraciones de la Ministra de Defensa Nilda Garré. URL: <<http://www.mindef.gov.ar/>>. Consultado: noviembre 2010.
- Runza, Ricardo (2008, Julio). «La Construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamentos». *Policy Paper N° 20*. Programa de cooperación en seguridad regional. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. URL: <[http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4260-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4260-001_g.pdf)>
- Saint-Pierre, Héctor Luis (2009). «La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa» DT 50/2009 - 07/10/2009. pp. 1-27. Área Seguridad y Defensa. Real Instituto Elcano. Disponible en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido>> Consultado: octubre 2010
- «La Naturaleza Política de la Defensa» (2010, Mayo). En: Modernización de Ministerios de Defensa. Páginas 79-90. Cuadernos de Defensa N° 1, Eje temático 2. Quito: Consejo de Defensa Suramericano. UNASUR.
- Sant'Ana, Roosevelt Wilson (2010, mayo). «La reestructuración del Ministerio de Defensa de Brasil» pp. 169-176. En: Modernización de Ministerios de Defensa. Cuadernos de Defensa N° 1, Eje temático 2. Quito: Consejo de Defensa Suramericano. UNASUR.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). «Incertidumbres y Encrucijadas para la Política Exterior Argentina» Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <[fes.org.ar](http://fes.org.ar)> (consultado: agosto 2010).
- Tulchin, Joseph; Manaut Benítez, Raúl y Diamint, Rut (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editoriales Prometeo y Bononaie.
- Vaz Costa, Alcides (2009). «Brasil: Defensa, seguridad y perspectivas regionales en 2008» En: Mathieu, Hans. Rodríguez Arredondo, Paula. (ed.) *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 37-46). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol. Éditer Estrategias Educativas Ltda. URL: <[fescol.org.co](http://fescol.org.co)> (consultado: septiembre 2010).

# La experiencia de Cooperación Sur-Sur latinoamericana en Haití: reflexiones sobre sus cambios y adaptaciones

Natalia Herbst\*

## Introducción

El presente trabajo surge a partir de la identificación de un aumento de la Cooperación Sur-Sur (CSS) a nivel regional y de un nuevo modo de expresión de la misma. A partir de esto se propone un análisis de este proceso de reconfiguración; enriquecido por el estudio del caso de la CSS hacia Haití, el cual demuestra claramente la expresión regional de este fenómeno en sus diferentes facetas. Así, en este artículo se propone, en primer lugar un análisis sobre el proceso de reconfiguración, seguido por el caso de la actuación regional en Haití y una serie de conclusiones.

## La CSS reconfigurada

«La CSS es entendida como aquella que otorgan los países en vías de desarrollo o medianamente desarrollados a otros países que se encuentran en el proceso similar de desarrollo» («Haití&Argentina»). La misma supone motivaciones solidarias y altruistas, que conducen a la cooperación horizontal. En este esquema los Estados donantes asisten a los receptores en áreas para las cuales cuentan con cierta experiencia o conocimiento específico. El proceso supone entonces, que convergen tanto la asistencia para el receptor, como un beneficio para el donante en el sentido en que pone en práctica su conocimiento y puede optimizar su *expertise*.

---

\* Lic. en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Actualmente asiste a la Maestría en Investigación Histórica en la Universidad de San Andrés, y se desempeña como asistente de investigación para la Prof. Mónica Hirst (UTDT) (<natalia.herbst@alumni.utdt.edu>).

A partir de esta visión de asistencia que se diferencia de la Cooperación Norte-Sur (CNS) llevada a cabo principalmente por donantes del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC), surge la intención por parte de los países dadores de asistencia de ser considerados como socios en lugar de donantes (Davies, 2010).

La definición de términos ha sido controversial alrededor de este tipo de cooperación, no solo por la cuestión donante-socio; sino por el hecho de que la literatura ha tendido a denominar a los dadores de CSS como «*non-DAC donors*». Si bien aún no se ha llegado a un consenso que determine cómo deberían ser catalogados este tipo de dadores, la denominación por la no pertenencia al grupo DAC ha causado descontento entre los actores del Sur (Davies, 2010). Más allá de esta controversia, el término se continúa usando, principalmente en la literatura generada desde el Norte. En este estudio se utilizará el término *socios emergentes* para hacer referencia a los dadores de asistencia en el marco de la CSS.

El debate acerca de este tipo de cooperación ha estado muy presente en América Latina. En esta región se participó activamente desde la creación del Grupo de los 77 en adelante. Es importante comprender que la CSS se ha transformado y ampliado con el paso del tiempo. Al analizar este desarrollo es fundamental contextualizarlo en el marco de las últimas décadas, con la decepción generalizada que surge respecto de la cooperación internacional para el desarrollo *mainstream* que caracterizó la CNS en los noventa. Esto dio lugar a una reconfiguración de la CSS, que significó una nueva fase con energía renovada que llevó a incluir nuevos actores y nuevas prácticas (Morais de Sá e Silva, 2010). La CSS actual, no se limita a cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo industrial, sino que se amplió para abordar áreas como educación, salud y protección social, entre otras. Esta ampliación ha sido fuertemente respaldada y financiada por organizaciones internacionales y agencias bilaterales, que han servido como puentes para el intercambio de experiencias en el sur. Según Michille Morais de Sá e Silva (2010) esta ampliación ha tenido dos consecuencias importantes. La primera se refiere a un intento de promover el aprendizaje Sur-Sur en lo que respecta a políticas sociales, que se traduce en la transferencia de programas de buenas prácticas entre países. En segundo lugar, se reconoce un nuevo entusiasmo respecto de la CSS que ha llevado a la inclusión de la misma en las agendas de política exterior de numerosos países, en la planeación estratégica de diferentes organizaciones y en las agendas de investigación de académicos.

Ahora bien, al analizar la CSS reconfigurada pueden reconocerse diferentes desafíos y oportunidades. Siguiendo a Penny Davies (2010) se pueden identificar tres oportunidades principales. En primer lugar, la suma de estos socios emergentes a los donantes DAC preexistentes significa un aumento de recursos disponibles que resulta sumamente beneficioso, en una etapa en la cual los donantes tradicionales no están cumpliendo con sus

compromisos de asistencia dada la crisis financiera internacional. Por otro lado, la CSS es altamente valorada por los receptores dado que consideran que los socios emergentes comparten muchas de las problemáticas a tratar y, por ende, cuentan con un *know-how* muy valioso para implementar. En último término, la autora señala que la CSS también es valorada por el hecho de que los costos de transacción son menores que en otros tipos de cooperación, que la misma conlleva menos condicionalidades y que es menos *donor-driven* que la CNS.

En lo que respecta a desafíos, los países receptores han señalado que en ciertas circunstancias, al trabajar con estos socios emergentes, los términos y condiciones de los acuerdos son menos claros y transparentes que en otros tipos de cooperación. Si bien la segunda problemática ocurre también en la CNS, se ha remarcado que ciertas normas internacionales —como el Acuerdo de París— o estándares sociales y medioambientales, son pasadas por alto. Una tercera dificultad que se reconoce se atribuye a los problemas de los propios socios, quienes muchas veces no cuentan con los recursos humanos y/o agencias centrales de coordinación de cooperación necesarios. Davies, hace también referencia a una cuestión fundamental que diferencia a las acciones realizadas por los socios emergentes de las llevadas a cabo por los donantes DAC. Mientras los primeros se rigen por el principio de no intervención en los asuntos internos de los países receptores; los segundos mantienen una tradición de sujetar la asistencia a rigurosas condicionalidades (Davies 2010).

Al observar con detenimiento la situación actual de la CSS llaman la atención ciertas cuestiones. En primer lugar, el aumento de la CSS en Latinoamérica se ha desarrollado esencialmente para receptores regionales. Esto se atribuye al hecho de que muy pocos Estados cuentan con la capacidad para cooperar en el *sur lejano*. En segundo lugar, si se comparan los procesos de cooperación y de integración regional se puede observar una relación interesante entre el aumento del primero y descenso del segundo. En un contexto regional que tiende a abandonar los procesos de integración emprendidos en el siglo pasado, la cooperación se torna un recurso cada vez más necesario y más utilizado por los Estados. Un tercer punto relevante, es que si bien se reconoce una expansión de las prácticas de CSS en la región, la contabilización de las mismas es una cuestión altamente problemática. En la actualidad las mismas se miden por cantidad de acciones,<sup>1</sup> y solo en raras excepciones son acompañadas por un registro cuantitativo de los recursos destinados. Esta situación genera una dificultad para la elaboración de análisis sobre la situación, los cuales podrían ayudar

---

1. Cuando se utiliza el término *acciones* se hace referencia a cuestiones muy diversas; ya sea el envío de personal para asistencia como médicos o maestros; insumos materiales; contingentes de las Fuerzas Armadas, etc.

a diferentes cuestiones, ya sea la optimización de la cooperación a futuro, o la medición del impacto de la misma en cada caso.

## La CSS regional

Al observar las acciones CSS de los principales socios que actúan en Haití se pueden reconocer dos patrones de cooperación:<sup>2</sup> las acciones de Argentina, Brasil y Chile (ABC) son de orientación institucional; mientras que en el caso de México, Venezuela y Cuba, las mismas están orientadas hacia lo social. Respecto de esta cuestión Mónica Hirst sostiene:

Mientras algunos países (como Cuba y Venezuela) construyeron sus agendas de cooperación sobre motivaciones de orientación social e ideológica, otros han ampliado sus esfuerzos de asistencia técnica en pos de trabajar por el desarrollo y fortalecer la gobernanza democrática (como Argentina, Brasil y Chile conocidos como el grupo ABC).

Mientras el primer segmento prefiere no participar en iniciativas que involucren instituciones multilaterales y donantes del norte, los países del ABC tratan de combinar iniciativas unilaterales con asistencia multilateral y cooperación triangular. (2009: 2.)

La autora hace referencia también a cada tipo de cooperación cuando argumenta:

Mientras Venezuela provee cooperación energética, Cuba ha desarrollado asistencia continua en el área de salud desde fines de los noventa, la cual hoy en día involucra la presencia de 400 médicos en Haití, y un programa de becas universitarias para la formación de médicos haitianos en Cuba. (2009: 4.)

Respecto de la cooperación con orientación institucional sostiene:

[...] el grupo ABC ha asumido importantes responsabilidades militares en el proceso de reconstruir la gobernabilidad democrática en Haití. [...] Durante los últimos cinco años, la prominente participación del ABC en el fortalecimiento de instituciones haitianas —junto con otros países regionales y extra regionales— se ha vuelto emblemática como ejemplo de un experimento coordinando regionalmente que recae sobre las ventajas comparativas de la CSS regional. [...] Los países del ABC han suavizado su postura

---

2. Si bien se reconocen dichos patrones cuando se analiza el escenario haitiano, los mismos se pueden observar también en otros casos de la región.

tradicional en política exterior de anti-intervencionismo, asumiendo nuevas responsabilidades que buscan contener la securitización de la agenda política regional y ofrecer al mismo tiempo una aproximación innovadora de intervención post conflicto (2009: 4).

Lo que se observa entonces, es una diferenciación de ambos tipos de cooperación según los resultados que buscan como consecuencia de sus acciones. Mientras que la cooperación institucional orienta sus esfuerzos hacia la concreción de la construcción de un tejido institucional sólido y sostenible una vez finalizada la acción cooperativa; la cooperación social concentra sus esfuerzos en el desarrollo de los individuos como seres humanos y la búsqueda de estándares mínimos de calidad de vida y respeto a los derechos humanos. Es importante señalar que las acciones de CSS institucional, buscan conseguir la reconstrucción y el fortalecimiento del Estado receptor mediante la transferencia de *expertise* por parte del Estado socio.

## Reflexiones sobre la CSS en Haití

Al estudiar las acciones de los socios para el caso, se pueden distinguir dos ejes de análisis: por un lado las cuestiones de la CSS específica hacia Haití, y por otro, las cuestiones de política exterior particulares de cada país socio.

En lo que concierne a la cooperación hacia Haití en particular, resulta relevante mencionar diversas cuestiones. En primer lugar se observa desde 2004 un aumento en el interés regional hacia Haití. Si bien esto coincide con un período de reconfiguración de la CSS a nivel global, esta circunstancia permitió una disminución en la presencia de los donantes del norte; y el consecuente traspaso del liderazgo de las acciones llevadas a cabo en la isla a los actores regionales. De este modo se observa, que desde este año se desarrollaron acciones coordinadas por los actores regionales, en las cuales se pueden ver tanto las ventajas como las desventajas características de la CSS. Como corolario de este primer punto, se observa un retroceso de la CNS que pasa ahora a ocupar un rol más enfocado en el aporte financiero, y menos involucrado en el proceso de toma de decisiones.<sup>3</sup>

En segundo lugar se observa una gran problemática en la contabilización de acciones en el terreno. Al analizar la información, resultan evidentes cuestiones como la falta de criterios unificados de registro de las acciones, así como la utilización de términos muy

---

3. El retroceso de CNS identificado, responde a acciones estatales de los donantes DAC. Es importante tener en cuenta el lugar que siguen ocupando numerosas ONG del Norte, las cuales muchas veces cuentan incluso con financiamiento gubernamental.

vagos. El hecho de que se utilicen rótulos como *doce toneladas de asistencia humanitaria* para describir la asistencia, dificulta el proceso de contabilización y correcto análisis de la asistencia recibida. A esta vaga descripción de las acciones de cooperación, se suman tanto la dificultad para categorizar los aportes asociados a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), como una mala comunicación oficial de los gobiernos de la asistencia brindada para todo el período. Al no contar con bases de información propias, se multiplican las bases alternativas que brindan información variada para las mismas categorías. Si bien esto no sucede en igual medida en todos los casos, complica la tarea de análisis comparado entre los socios regionales. Esta circunstancia genera otra problemática, ya que probablemente cuando se calcula la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta en diferentes períodos, no se estén tomando en cuenta este tipo de acciones de CSS.

Respecto de la cooperación en sí misma, se observa la realización de un creciente número de acciones. Ahora bien, la realidad demuestra que más allá de la estabilización de la situación de seguridad, durante los últimos seis años los indicadores sociales y políticos no revelan los avances esperados según las expectativas asociadas al tipo de inversión masiva y multiplicidad de acciones que fueron llevadas a cabo.

Volviendo a lo analizado en el estado de la cuestión de la CSS, las acciones registradas explican el porqué de la división de los socios regionales en dos segmentos. Al observar las acciones llevadas a cabo por cada uno, y el direccionamiento de sus aportes financieros, se puede notar que mientras los países del ABC orientan sus esfuerzos hacia una cooperación de tipo institucional; México, Venezuela y Cuba orientan los suyos hacia un tipo de cooperación social. Se observa también que resulta más recurrente que países del ABC se involucren en acciones que se pueden catalogar de orientación social, antes que los otros tres países realicen acciones en el campo de fortalecimiento del Estado. Estas tendencias pueden ser explicadas principalmente por dos cuestiones: en primer lugar, las experiencias propias de cada país hacen que cuenten con *know-how* específico en diferentes áreas, favoreciendo este tipo de división; en segundo lugar, juegan un rol muy importante a este respecto la tradición de política exterior de cada país —y sobre todo la posición que han adoptado en los círculos decisorios de la ONU (especialmente en el Consejo de Seguridad) y las agencias multilaterales en general.

El componente de acción para la reconstrucción estatal de los tres países del ABC se puede relacionar con su participación en la MINUSTAH, cuyo mandato incluye el tema de la gobernanza democrática. La particularidad que caracteriza a la MINUSTAH es que más allá de ser compuesta por contingentes variados, es la primera en ser liderada por países de la misma región en donde se desarrolla el conflicto —siendo los principales encargados de la misma Brasil, Chile y Argentina—. El caso de Brasil —como también el chileno— contó con

la particularidad de que el país formaba parte del Consejo de Seguridad (CS) de la ONU al momento de la aprobación de la misión. Su voto positivo entonces, lo dejó en una situación de compromiso con la participación en la misma.

Desde Brasil se ha considerado que la participación en las misiones de paz «sirve para proyectar favorablemente su imagen, obteniendo dividendos internos y externos, ratificando su posición de actor importante en el escenario mundial» (Llenderrozas, 2007:6). Si bien la política exterior de este país ha mantenido una posición crítica frente a las misiones de imposición de paz, ha sido más benevolente con las de mantenimiento de la misma. Esto surge de una fuerte tradición de anti-intervencionismo regional, y se basa en la idea de que no basta con enviar operaciones de paz, sino que es necesario abordar los problemas que tornan necesarias este tipo de misiones (Llenderrozas, 2007). De acuerdo con esto Brasil ha enfatizado la necesidad de la ONU de priorizar la prevención de conflictos de modo de evitar que estos irrumpan (Llenderrozas, 2007). Contrastando esta posición con las problemáticas a las que se enfrentaba Haití en 2004, resulta comprensible la orientación del accionar brasilero. La Agencia de Cooperación Brasileña sostiene que el programa estratégico llevado a cabo con Haití marca un giro conceptual en la cooperación técnica con este país, ya que por primera vez el gobierno brasilero presentó una serie de acciones armoniosas e integradas que se focalizan sobre objetivos de mediano y largo plazo (Agencia Brasileña de Cooperación).

En el caso chileno, la pertenencia al CS también influyó en la decisión de participar en la misión. Ahora bien, el aumento de la participación chilena en las misiones de paz de la ONU es uno de los objetivos declarados de la política exterior de este país (Llenderrozas, 2007). El 2004 encontró a Chile en una situación en la cual se lo catalogaba como indiferente hacia las problemáticas del continente, y únicamente interesado en lo comercial (Llenderrozas, 2007). La presencia en Haití entonces, le brindó la posibilidad no solo de demostrar su interés por las cuestiones regionales, sino de participar en la construcción política, y de armonizar la relación con sus vecinos. El involucramiento chileno con la construcción institucional y la consolidación de la democracia en Haití, fue entonces su modo de demostrar apego a la solidaridad internacional; al tiempo que implicaba tareas congruentes con su política exterior y con sus intenciones de alcanzar mayor inserción internacional (Llenderrozas, 2007).

La política exterior argentina hasta el 2004, combinaba dos cuestiones centrales a la hora de definir la participación en Haití: una fuerte tradición anti-intervencionista y un reiterado compromiso con la cuestión haitiana fundada en la participación en las misiones desplegadas con anterioridad. Frente a esta situación, y luego de un extenso debate legislativo, se optó por suavizar la política anti-intervencionista y participar en la misión de esta-

bilización y reconstrucción estatal. Este compromiso se definió en un momento en el cual los demás actores regionales ya habían desplegado sus contingentes en el territorio. Dadas las circunstancias, la participación en la misión significaba una oportunidad para profundizar el proceso de integración regional (Llenderozas, 2007), oportunidad que Argentina no pretendía dejar pasar.

Lo que se observa entonces en los países del ABC es una flexibilización de la tradición anti-intervencionista regional a la hora de afrontar nuevos desafíos. Se optó por liderar la misión como forma de comprometerse con los asuntos regionales, y evitar la siempre amenazante presencia de los países del norte. En esta decisión fueron vitales algunas cuestiones. Por un lado, el consenso y la pluralidad de actores regionales que se comprometieron con la causa; en segundo lugar, juega un rol muy importante el hecho de que la presencia internacional haya sido solicitada por la parte involucrada; y en último término el hecho de que la resolución del CS fue adoptada con amplio consenso y por unanimidad.

Al analizar los casos de México, Venezuela y Cuba se puede observar por el contrario, que estos tres países se han mantenido firmes en una política exterior anti-intervencionista, y que tradicionalmente se abstuvieron de participar en iniciativas llevadas a cabo por instituciones multilaterales. Siguiendo esta línea, no accedieron a formar parte de la MINUSTAH, y orientaron su cooperación al plano de la acción social. Si bien esto es común a los tres países, la motivación a actuar de este modo tiene diferentes raíces. En el caso de Venezuela y Cuba puede relacionarse con la concreción de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la cual ha dado un marco político a los determinantes ideológicos que guiaron durante años la política exterior de estos países. Al observar los considerandos del «Convenio Marco de Cooperación ALBA-Haití Bolívar, Petión, Martí» queda clara la orientación de la asistencia designada por estos países.<sup>4</sup> El hecho de que en los mismos no existan referencias a cuestiones de orden político y fortalecimiento institucional, no es desde ningún punto de vista una casualidad. Por el contrario, el convenio citado es el fiel reflejo de las políticas de cooperación cubanas y venezolanas chapistas, las cuales se han basado en cuestiones relacionadas a lo social y el fomento económico, pero siempre sin solaparse en cuestiones internas del Estado y su fortalecimiento. Las motivaciones mexicanas si bien se han manifestado de modo similar a las de los países del ALBA surgen de un lugar diferente.

La política de cooperación social mexicana hacia Haití, responde a una nueva política exterior de cooperación hacia América Central y el Caribe promovida desde la cancillería mexicana durante los últimos años. La revisión histórica del Proyecto México-Haití ilustra claramente esta situación cuando sostiene:

---

4. Ver el «Convenio Marco de Cooperación ALBA-Haití Bolívar, Petión, Martí» 29 de abril 2007.

En lo político, lo insustancial de las relaciones derivó del curso que tomó la política exterior de México después de la Revolución Mexicana y durante todo el período de la Guerra Fría de apoyo a la no intervención y de la propia evolución de los regímenes políticos de Haití, caracterizados, por la fuerte inestabilidad política, las juntas militares y las dictaduras de los Duvalier. Sin embargo, cambios nacionales e internacionales están modificando la política exterior de México. El fin de la Guerra Fría y la globalización han impuesto una nueva agenda a nivel mundial de apertura económica y de apoyo a nuevos regímenes e instituciones internacionales entre los cuales se destacan la promoción y defensa de los derechos humanos, el apoyo y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la ayuda humanitaria y acciones de promoción de la paz. México, ante esta nueva agenda, ha reaccionado de manera muy pro-activa en el ámbito económico y ambivalentemente en el ámbito político. [...] en el caso de Haití, México muestra un rasgo de continuidad con su política exterior de no intervención. En efecto, durante las crisis políticas que ha vivido ese país, México estuvo de acuerdo en brindar ayuda humanitaria, recursos financieros y técnicos al pueblo de Haití, y en promover por todos los medios políticos la seguridad y la democracia pero se negó formalmente a sumarse a las acciones militares de la ONU y la OEA y se opuso al envío de tropas. («Relaciones de Cooperación entre México y Haití».)

Ahora bien, es relevante mencionar que ambos tipos de cooperación resultan fundamentales para un caso en el cual se identifican tantas necesidades como el de Haití. La falta de un Estado que pueda cubrir las necesidades de la población genera una situación de inseguridad humana. Si bien las acciones que apuntan a la construcción institucional buscan remediar esta situación, la cooperación social cubre momentáneamente las áreas en las que el Estado debería actuar pero no puede. De este modo ambos tipos de cooperación se complementan, haciendo la tarea más amena y permitiendo a cada actor concentrarse en su área de mayor *expertise*.

## Conclusiones

Al analizar la reconfiguración de la CSS surgen ciertas cuestiones acerca de su relación con la CNS. Si bien la CSS cuenta de por sí con menos recursos económicos que la del Norte, al compararlas se entiende que el potencial de la misma reside en su intención de ser más efectiva en aquellos sectores que la CNS ha descuidado, partiendo de la evidencia que demuestra que en la actualidad, luego de años de trabajo e inversión de los donantes del Norte, se cuenta con una situación peor a la inicial. A partir de esa circunstancia la CSS es

considerada por los que la detentan, mejor o más apropiada para este tipo de terreno por diversas cuestiones. Entre las mismas encontramos como ventajas: las menores condiciones y costos de transacción; la oferta de *expertise* en problemáticas compartidas; una mayor identificación a partir de identidades e historias compartidas; y una visión de la cooperación como una acción solidaria, lo cual deviene en una mayor aceptación local de la asistencia facilitando el trabajo conjunto.

Si bien este potencial es innegable, en la práctica no se han generado los resultados esperados. La CSS no ha logrado cubrir de modo exitoso todas aquellas áreas que consideraba descuidadas por la CNS.

Al considerar esta circunstancia, y buscar una respuesta a porqué si la CSS cuenta con tantas potencialidades no ha logrado concretar todos —o por lo menos muchos— de sus objetivos, surge otra consideración. Al analizar el conjunto de iniciativas llevadas a cabo desde la región hacia Haití se puede observar una situación que se traslada a la CSS regional en general: la tendencia a actuar de modo conjunto y coordinado en el campo político-diplomático —como puede observarse a partir de los numerosos foros y encuentros realizados— y en el campo militar —como puede observarse en la acción conjunta en la MINUSTAH—, no se ha traducido en el campo de la cooperación técnica para el desarrollo.

El área de la cooperación se ha mantenido sujeta a un sinnúmero de proyectos bilaterales o triangulares, de mayor o menor duración. Lo que se considera entonces, es que una acción de cooperación técnica más coordinada entre los actores regionales puede llevar a resultados que complementen las falencias de la CNS. A este respecto, resulta fundamental sumar dos cuestiones asociadas. En primer lugar, la relevancia que tienen los numerosos acuerdos políticos y plataformas de acción que existen a nivel regional. Dado este escenario, el proceso de cooperación regional cuenta con cimientos fuertes que deben ser explotados en pos de conseguir este propósito. En segundo lugar, es importante recalcar la relevancia de la cooperación triangular, en la cual los donantes del norte tienden a poner a disposición recursos, con los cuales los socios del sur implementan planes de cooperación técnica. Los actores de la CSS entonces no deben buscar un desligamiento de los donantes del norte de sus regiones, sino potenciar las fortalezas de cada uno para complementarse en una acción que maximice el beneficio del socio receptor.

Más allá de las consideraciones generales, la situación actual que deviene del devastador terremoto que Haití sufrió en enero, lleva a un análisis de la situación de emergencia y del modo en que la comunidad internacional ha reaccionado y actúa hoy en día frente a esta circunstancia.

Si bien existió una respuesta prácticamente inmediata de los diferentes actores globales, así como una amplia movilización y compromiso de recursos hacia la causa,<sup>5</sup> dos cuestiones deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, es imprescindible que en el proceso de reconstrucción que se está emprendiendo en Haití se priorice el desarrollo sostenible, se minimicen las condicionalidades de la asistencia; y fundamentalmente se incorpore a los actores haitianos —gobierno, sociedad civil y diáspora— en el proceso de toma de decisiones. El empoderamiento local en este proceso de reconstrucción es fundamental si se pretende un Haití autosustentable una vez que se retiren los actores internacionales. A este respecto debe ser parte constitutiva del plan de acción, la formación y capacitación de los locales desde el comienzo de este proceso, de modo tal que sean capaces de llevar adelante su país de modo independiente en un futuro no muy lejano; dejando atrás la incapacidad de gestión que se registra hasta la actualidad.

En segundo lugar, es importante que los actores de la CSS se integren a las acciones globales que se desprenden de la Conferencia de Nueva York. Dada la masividad de recursos movilizados y la amplitud del plan de acción, es importante que estos actores aporten su visión particular, la ventaja comparativa con la que cuentan respecto del resto por pertenecer a la región y tener una identidad compartida. Es importante que tanto los gobiernos como las ONG de la región se sumen en la coordinación de los esfuerzos globales, ya que si bien deberán adaptarse a que las acciones no seguirán una dinámica Sur-Sur pura, estarán evitando la duplicación y sobreposición de tareas. Para que los esfuerzos sean fructíferos, los donantes deberán trabajar no solo coordinados entre sí, sino de modo articulado con el gobierno, los líderes políticos de la oposición, y la diáspora haitiana.

## Bibliografía

- Agencia Brasileña de Cooperación. *Projetos e Acordos 2008* [On Line] (fecha de acceso: 25 de marzo 2010). En: <<http://www.abc.gov.br/download/projetosAcordos2008Haiti.pdf>>.
- Agencia Brasileña de Cooperación. *Haiti* [On Line] (fecha de acceso: 25 de marzo 2010). En: <[http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti\\_i.pdf](http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti_i.pdf)>, Agencia Brasileña de Cooperación. *Triênio 2009-2011* [On Line] (fecha de acceso: 25 de marzo 2010). En: <[http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti\\_Trienio2009.pdf](http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti_Trienio2009.pdf)>

---

5. Para una reflexión más detallada sobre las dinámicas de las reconstrucción haitiana y sus fondos Ver: Herbst, Natalia (2011) «Volver a Construir 'Mejor'. Ajustes en la Cooperación Sur-Sur y la Experiencia Regional en Haití», X Congreso Nacional en Ciencia Política, SAAP, 27 al 30 de julio.

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. *AGCI Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. (fecha de acceso: 25 de marzo 2010) <<http://www.agci.gob.cl/>>
- Antonini, B. y Hirst, M. (2009) *Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo*, mimeo, Buenos Aires.
- Catastro de actores y proyectos de cooperación y difusión de Chile por Haití 2002-Abril 2008 [on line] (fecha de acceso: 25 de marzo 2010). En: <<http://www.chilehaiti.cl/catastro.html>>
- Chile Haití. *Chile Haití*. (fecha de acceso: 25 de marzo 2010) <<http://www.chilehaiti.cl/>>
- «Conferencia de prensa sobre la colaboración médica cubana en Haití» *Cuba. Sitio oficial de la Embajada* [on line] (fecha de acceso: 26 de mayo 2010). En: <<http://embacu.cubaminrex.cu/Default.aspx?tabid=13714>>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2010) *Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití*, 22 de diciembre. *Convenio Marco de Cooperación ALBA-Haití Bolívar, Petión, Martí* (2007) 29 de abril.
- Davies, Penny (2010) “South-South Cooperation: Towards a New Aid Dynamic” *Poverty In Focus*. [On Line], número 20, 11-13. En: <<http://www.ipc-undp.prg/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>> (abril 2010).
- Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund (2008) *UNDP Country programme document for Haiti (2009-2011)*. 22 de diciembre.
- Follieti, Gilda (2005). «La participación argentina en Haití: el papel del Congreso». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19, Nº 1: 37-56.
- Fondo Argentino De Cooperación Internacional. *Revista Nº 9, abril 2008, Edición Especial 15 años del FO-AR* (2008). Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional. Dirección General de Cooperación Internacional. Abril.
- Haití&Argentina. *Destacados – Haití & Argentina. Cooperación Efectiva para el Desarrollo* (fecha de acceso: 20 de noviembre 2009). En: <<http://www.haitiargentina.org/>>
- Herbst, Natalia (2011). «Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur. La Experiencia Regional en Haití» *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 11, número 2.
- Hirst, Mónica (2010). «Brazil in Haiti: the challenges ahead» *NOREF Reports* [On Line] Nº 5, febrero. En: <<http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Noref-Reports2/Brazil-in-Haiti-the-challenges-ahead>>.
- (2009). *Diversity and complexities of Latin American co-operation in Vulnerable States*, mimeo.
- (2010). *Haití y los desafíos de una reconstrucción sustentable- una mirada Sudamericana*. Paper presentado en el encuentro La Reconstrucción Sustentable en Haití: Ex-

- plorando el rol de América Latina y Europa organizado por UTDT y NOREF, Buenos Aires, 14 y 15 de junio.
- (2010). «La intervención Sudamericana en Haití» *FRIDE [on line]* 20 de abril (fecha de acceso: 1 de junio 2010). En: <<http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>>.
- Hirst, M. y Llenderozas, E. (2008). *La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+U*. Paper presentado en el encuentro La reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las capacidades de Argentina para una cooperación efectiva, Buenos Aires, 7-8 julio.
- Iberoamérica x Haití. *Antecedentes- Ayuda Oficial al Desarrollo* (fecha de acceso: 19 de abril 2010). En: <<http://www.iberioamericaporhaiti.com/index.php/es/component/content/article/58.html>>.
- Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. Noviembre 2009.
- Kirk, E. J. y Kirk, J. M. (2010). «Uno de los secretos mejor guardados del mundo: la cooperación médica cubana en Haití» *Cubadebate [on line]* 7 de abril (fecha de acceso: 26 de mayo 2010). En: <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/04/07/la-cooperacion-medica-cubana-en-haiti/>>.
- Lacey, Marc (2010). «Estimates of Quake Damage in Haiti Increase by Billions» *The New York Times [On Line]* 16 de febrero [fecha de acceso: 11 de marzo 2010]. En: <<http://www.nytimes.com/2010/02/17/world/americas/17haiti.html?emc=eta1>>.
- «La Cooperación de Iberoamerica con Haití: Un compromiso sostenido» *Secretaría General Iberoamericana*.
- Lengyel, M., Thury Cornejo, V., y Malacalza, B. (2009). *La eficacia de la Ayuda al Desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la Cooperación Latinoamericana [On Line]* Julio (fecha de acceso: 22 de marzo 2010). En: <<http://www.haitiargentina.org/Investigacion-y-Debate/Documentos-de-Trabajo>>.
- Llenderozas, Elsa (2007). «Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: Intereses y motivaciones de la participación conjunta». *Pensamiento Propio [On Line]*, 26 julio-diciembre 2007, año 12, 49-83. En: <<http://www.cries.org/contenidos/26.pdf>>
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. MINUSTAH: *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití*. (fecha de acceso: 27 de abril 2010). En: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/>>.
- Morais de Sá e Silva, Michelle (2010). «How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation». *Povetry In Focus. [on line]*, número 20, abril 2010, 3-4. En: <<http://www.ipc-undp.prg/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>>.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Situation Économique et Sociale d'Haïti en 2005*. [On Line] (fecha de acceso: 29 de abril 2010). En: <[http://www.ht.undp.org/\\_assets/fichier/publication/pubdoc6.pdf?PHPSESSID=98a7d194176338e6e3ce7b800e8noventaad9](http://www.ht.undp.org/_assets/fichier/publication/pubdoc6.pdf?PHPSESSID=98a7d194176338e6e3ce7b800e8noventaad9)>.
- «Promises for and From Haïti» *The New York Times* [On Line] 2 de abril 2010 (fecha de acceso: 3 de junio 2010). En: <<http://www.nytimes.com/2010/04/03/opinion/03sat2.html?scp=4&sq=Haiti&st=nyt>>.
- Relaciones de cooperación entre México y Haïti. *México Haïti*. (fecha de acceso: 25 de marzo 2010) <<http://mexico-haiti.colmex.mx/index.html>>.
- Sassen, Saskia. «Haiti and the International System: The Need for New Organizational Lending Formats», *Social Science Research Council* [On Line] (fecha de acceso: 5 de mayo 2010). En: <<http://www.ssrc.org/features/pages/haiti-now-and-next/1338/1346/>>
- Senado de la Nación (2008). *Proyecto de Ley autorizando la salida de fuerzas nacionales del 25 de julio de 2008 [on line]* (fecha de acceso: 6 de abril 2010). En: <<http://www.haitiargentina.org/Investigacion-y-Debate/Debate/Cooperacion-para-la-paz>>.
- «US Troops Withdrawing en Masse From Haïti» *The New York Times* [on line] 7 de marzo 2010 [fecha de acceso: 11 de marzo 2010]. En: <<http://www.nytimes.com/aponline/2010/03/07/world/AP-CB-Haiti-Earthquake.html?emc=eta1>>.
- Vergara, Carlos (2010). «Plan de Piñera y Lula para reconstruir Haïti» *La Nación.com* [on line] 15 de febrero [fecha de acceso: 15 de febrero 2010]. En: <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1233297](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1233297)>
- Zeleny, Jeff. «Obama Pledges U.S. Aid to Haïti» *The New York Times* [on line] 10 de marzo 2010 [fecha de acceso: 11 de marzo 2010]. En: <<http://www.nytimes.com/2010/03/11/world/americas/11prexy.html?emc=eta1>>.

## La crisis financiera internacional: los desafíos desde el análisis de las políticas públicas en Argentina

Graciela Laura Mingo de Bevilacqua

María Laura Bevilacqua\*

### La crisis internacional

A la crisis internacional de 2008 se la vinculo al sector financiero y más específicamente con el estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Esta última se caracterizó por el otorgamiento desprolijo de hipotecas *subprime* (créditos para la vivienda con alto grado de riesgo), dado por los bancos a las personas con menores recursos.

Desde el año 2001, existieron voces que advirtieron sobre el proceso de recesión que atravesaba la economía estadounidense. Este proceso logró contenerse hasta el 2007, gracias al apoyo que recibió uno de los sectores que todavía se encontraba sano: el inmobiliario. En el primer momento, en el año 2001, el temor se instauró por la burbuja producida en el mercado de acciones, sin embargo la crisis estalló con el crecimiento de la burbuja inmobiliaria. Paul Krugman menciona que «los cínicos afirmaron que Greenspan<sup>1</sup> había tenido éxito reemplazando la burbuja de las acciones con la burbuja de la vivienda, y estaban en lo cierto». Y agrega, «el gran boom de la vivienda en Estados Unidos comenzó a desinflarse en otoño de 2005 [...] tomó algún tiempo para que la mayoría de la gente se diera cuenta» (2008:119).

El abrupto crecimiento de los precios en el mercado inmobiliario fue anunciado, con marcado escepticismo, por Robert Shiller en 2008. Este economista advirtió que podía existir una burbuja, pero la mayoría creía que el alza de los precios estaba basado en fundamentos económicos de los países industrializados.

---

\* Graciela Mingo de Bevilacqua es rectora de la Universidad Autónoma de Entre Ríos Docente e investigadora, Facultad de Trabajo Social-UNER (<gbevi@arnet.com.ar>). M.<sup>a</sup> Laura Bevilacqua es docente e investigadora del Instituto Economía y Sociedad, Universidad Autónoma de Entre Ríos (<laura\_bevilac@hotmail.com>).

1. Dr. en Economía, fue presidente de la Reserva Federal de los EE.UU. desde de 1987 hasta el 1 de febrero de 2006.

Cuando Alan Greenspan estuvo a cargo de la Reserva Federal utilizó una política monetaria expansiva. Las bajas tasas de interés fueron el principal incentivo para la compra de viviendas, agravado por las hipotecas *subprime* que se daban a individuos endeudados más allá de sus posibilidades. Los prestamistas no realizaban un análisis exhaustivo del riesgo que corrían y efectuaban la «titularización de hipotecas de vivienda» (*subprime mortgage*), para luego vender los paquetes de hipotecas a inversionistas que operaban en el mercado de acciones. Es así que, al explotar la burbuja, la economía de Estados Unidos entró en recesión.

Por su parte, Joseph E. Stiglitz al respecto afirmó que

pusieron en riesgo la economía mundial a fuerza de aidez y miopía [...] Sus innovaciones consistieron en buscar formas de eludir las normativas contables y financieras, creadas para asegurar la transparencia, la eficiencia, la estabilidad, y para prevenir la explotación de quienes contaban con menos información. (2009: 34.)

Esta crisis fue producto, entonces, de una desregulación que permitió a los bancos comerciales operar junto con la banca de inversión, generando transacciones de mayor riesgo y sin cimientos económicos sustentables. Se la puede considerar como la primera crisis del capitalismo que se da a escala mundial. Si bien en el siglo XX existieron dos grandes crisis, la debacle de 1929 y las crisis del petróleo en la década del 70, no todos los países fueron alcanzados por ellas. La del año 1929 fue acotada espacialmente ya que gran parte de los países se encontraban fuera del régimen capitalista: China en Asia, Rusia en Europa del Este y la mayor parte de los países latinoamericanos —salvo Argentina y Brasil—. Por su parte, las crisis del petróleo (1973 y 1979) también tuvieron una demarcación espacial porque no afectó a los grandes bloques económicos.

En la actualidad todos los países se encuentran directa o indirectamente afectados por este sistema capitalista. Existen tres cuestiones fundamentales que distinguen a esta crisis de sus precedentes:

- los recursos fósiles, sobre todo el petróleo y el gas que se encuentran en vías de extinción, siendo estos insumos estratégicos e irremplazables para el sostenimiento del modelo actual;
- el cambio climático; el capitalismo desenfrenado está destruyendo el ambiente, generándose un cuestionamiento si el crecimiento actual se encuentra basado en un modelo no sustentable;
- la crisis alimentaria a nivel mundial. El aumento del precio de los commodities o alimentos básicos, se fundamenta en la existencia del uso alternativo como biocombustible, y que trae como consecuencia el arrastre del precio del resto de los alimentos.

Esto nos llevan a reflexionar si el modelo actual sigue siendo sustentable o si, definitivamente, estamos forzados a realizar un cambio sustancial en las estructuras políticas, económicas y sociales.

Aunque la crisis tuvo epicentro en los sistemas financieros de Estados Unidos, su impacto repercutió en otros continentes. Las reacciones seguidas tanto en Europa como en Asia, han sido la de otorgar salvatajes con inyección monetaria para dar oxígeno al derrumbe financiero y a la crisis de liquidez en los bancos. Ante estas decisiones nos preguntamos ¿qué hay detrás de estas acciones?, ¿qué paradojas muestra la crisis actual que han llevado a dejar de lado viejas teorías y recetas?, ¿cómo se trata de ver su efecto en los sectores sociales vulnerables? ¿quiénes pagaran los costos de los créditos tóxicos?

Si bien éstas son cuestiones fundamentales a resolver, nuestro interés está centrado en analizar la incidencia de la crisis en la realidad de la Argentina, además de mencionar algunas políticas anticíclicas que se pudieran estar aplicando para frenar el desempleo y la pobreza.

## El impacto internacional

Ante un mercado en retroceso económico extendido, observamos que la mayoría de los países reaccionaron a través del Gobierno y la Reserva Federal. Así, el Estado cumplió la función de ser ese viejo sacerdote disciplinado, moralista y paternal, el mismo que fuera condenado a muerte por el liberalismo a ultranza. De este modo, el estado se convirtió en intervencionista y *garantista*, ofreciendo el salvataje al inyectar dinero público en los bancos y ampliar la *garantía* de los depósitos. Ejemplo de esto es la nacionalización de las principales entidades de crédito inmobiliario en EE.UU., y de los bancos en Islandia y Francia. Además, a aquella situación, se suma la debilidad del dólar. Una de las causas es que esta moneda no se vio favorecida por el intercambio comercial, producto en el alza de los precios del petróleo, del cual EE.UU. importa el 50 %.

Muchas son las consecuencias que tiene la aplicación de este tipo de medidas: gran cantidad de familias sin su casa; restricción en la demanda de puestos de trabajo y frenó a la migración de muchos latinos a EE.UU., junto al intercambio de dinero que los inmigrantes enviaban a sus familiares. Por su parte, en Europa esta fotografía se configuró de una manera más aguda con la intervención de los gobiernos en el año 2010. En relación a este tipo de comportamientos gubernamentales, Ramonet (2008: 12), dice: «se privatizan los beneficios pero se socializan las pérdidas».

Con la restricción, la capacidad de consumo se ha dado en las industrias automotrices —General Motors, Chyrler, Ford— y muchas aerolíneas empezaron a tener serias dificulta-

des, lo que produjo un alza del desempleo en Estados Unidos y otros países como España, Francia, Alemania, Grecia. El gobierno de Barack Obama sigue con un fuerte déficit fiscal, producto de la continuidad de la recesión y un fuerte incremento de los gastos públicos.

## Las lecciones para América Latina

Sin duda, es imprescindible reafirmar lo que Sen, en el año 2008, sostenía: «es la eclosión financiera como el *Tsunami ético* [...] lo que ha dejado en claro es la desenfrenada apropiación del dinero, aunque sea en el camino virtual que han realizado los bancos». Y agrega con Kliksberg, refiriéndose a nuestro continente:

América Latina tiene que sacar lecciones. Las ortodoxias económicas copiadas mecánicamente no sólo han significado recetas erróneas. Han transmitido el mensaje de que los valores éticos no importan en la economía [...] Frente a los fracasos [...], es hora de bregar fuertemente por la responsabilidad ética en políticas públicas, por la defensa del interés colectivo, porque la responsabilidad social de la empresa privada avance de modo efectivo, por los derechos al desarrollo de los niños, las familias, las oportunidades para los jóvenes, la protección de los ancianos, por una mejor equidad en la región más desigual de todas. Así como las falencias éticas fueron cruciales en la gravísima crisis actual, es imprescindible, para que se pueda superar, que en el mundo y en este continente de agudas inequidades y exclusiones la ética conduzca la economía. (Sen: 8 y Kliksberg, 2008: 12.)

El panorama mundial muestra un mundo eclosionado, más complejo y peligroso que el de la extinta bipolaridad de las dos superpotencias en el siglo pasado; o la unipolaridad de la gran potencia, o la multipolaridad indescifrable dentro de la cual tanto EE.UU. como Europa aún no decidieron qué papel quieren jugar. Así también nos preguntamos ¿cómo se posicionan los países de América Latina para afrontar la incertidumbre de esta crisis que comenzó a mostrar los coletazos en nuestras sociedades?

Los retos para América Latina están latentes, y aventurar la hipótesis que *no nos iba a tocar* hubiese sido creer en otra burbuja. La crisis llegó con devaluaciones de las monedas, con tasas de inflación alta, caída de los precios internacionales de los commodities entre los que estaban los principales productos de exportación (soja, petróleo, hierro, cobre), sumado a los conflictos políticos (Perú, Bolivia, Argentina) que aquejaron a los países.

Las economías emergentes comenzaron a sentir el efecto de la crisis al bajar las exportaciones ante la falta de la demanda externa. Por su parte, hubo empresas que cerraron,

y las que no, optaron por ajustar sobre la variable más débil: suspensión de trabajadores; pérdida de puestos de trabajos; baja del consumo de las clases medias.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número de desempleados en el mundo aumentó de 190 millones en 2007 a 215 millones en 2009. Asimismo, las tendencias mundiales del empleo empeoraron de manera drástica con la profundización de la recesión que deterioró los mercados laborales a nivel mundial, estimándose que la tasa de desempleo mundial podría pasar entre el 5,3 % al 7,1 %, lo que supondría un incremento de entre 24 y 52 millones de desocupados.

Según advirtió la OIT, los rubros que afecta la crisis con mayor gravedad serían los de la construcción, automotriz, turismo, finanzas, servicios y bienes raíces. Las nuevas proyecciones podrían resultar subestimadas si los efectos de la actual contracción económica y la potencial recesión no son enfrentados con rapidez. Estos valores serán relevantes en la mayor parte de las regiones del mundo, pero más específicamente en América Latina y el Caribe. De esta manera se agravará la caída de las tasas en aquellos sectores donde el trabajo registra mayor vulnerabilidad, informalidad y menor protección social.

## El mercado laboral y la crisis en Argentina

A fines de 2008, en la Argentina surgieron los síntomas de la desaceleración en la economía, caídas en algunos niveles de consumo, aumentó en el *riesgo país* y poca inversión por parte de los sectores privados. Además, La inflación creció en los artículos alimentarios y aumentó del gasto público durante los últimos dos años —asignado a actividades con bajo impacto para las políticas de empleo—. El rezago creciente del tipo de cambio real y el monto abultado de subsidios, otorgados por el gobierno para compensar los atrasos en las tarifas de los servicios públicos y las distorsiones creadas por el control de precios, presentan un ramillete de complejos desafíos, sumado a esto las altas tarifas para subsidiar la importación del gas y los costos de la energía.

Aunque desde el aspecto estructural el efecto de esta crisis es menor, Aldo Ferrer señala, sin embargo, que: «es vulnerable en los factores idiosincrásicos y políticos». La memoria colectiva argentina conserva traumas graves que generan actitudes preventivas frente a la incertidumbre: se deprime la demanda privada de consumo e inversión afectándose a los sectores productores de bienes de inversión y durables de consumo. Esto se corrobora en las cifras de 2009, con la caída en las exportaciones, disminución mayor en las importaciones, la caída en los precios de los bienes exportables, la existencia de un fuerte descenso en la producción y el empleo en la industria y la construcción.

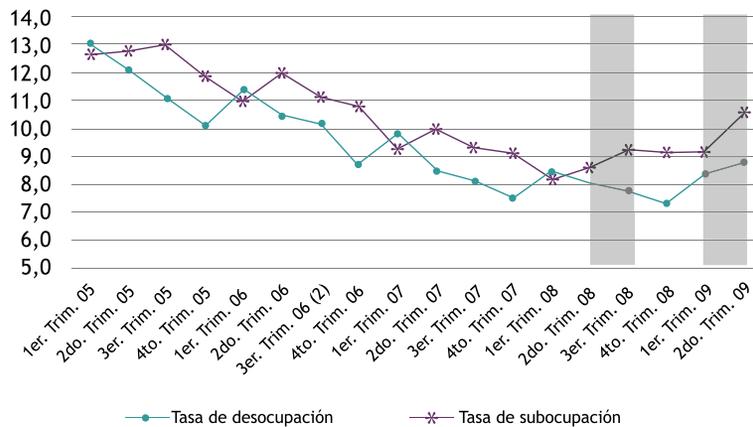
Si bien las condiciones macroeconómicas de nuestro país, previas a esta crisis, mostraban un crecimiento —en lo que hace a la relación población trabajadora, estado o empre-

sa—, las desigualdades no fueron superadas. Los acuerdos paritarios en los salarios mermaron y la inflación supera, muchas veces los mismos, más aún cuando esta no se expresa en términos reales.

El mercado de trabajo urbano, acorde a la información que se publica de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), refleja que, desde 2007, la tasa de empleo oscila entre 42,4 % a 42,1%, con una tendencia estancada y con valores similares registrados en el 2008. En el 2009 hay una tasa más retraída de empleo, oscilando entre 41 % a 41,8%; y en el 2010, en un contexto de inflación, dicha tasa repunta a un 42,5%.

En 2007, la tasa de desocupación tiene un valor promedio de 8,5%; el registro es aún menor en el 2008 (7,8%), tendencia asociada a una tasa de empleo estable, y al menor dinamismo en la generación de puestos de trabajos, por tanto, los valores solo compensan el crecimiento demográfico natural de la población. En el primer semestre de 2009 hay aumento en la tasa de desocupación que oscila entre el 8,8 % y el 9,1%, para luego caer a 7,9 % en el segundo trimestre de 2010.

EVOLUCIÓN: TASA DE DESOCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN EN ARGENTINA  
SERIE TRIMESTRAL, 1.ER TRIMESTRE 2003 - 2.º TRIMESTRE DE 2009



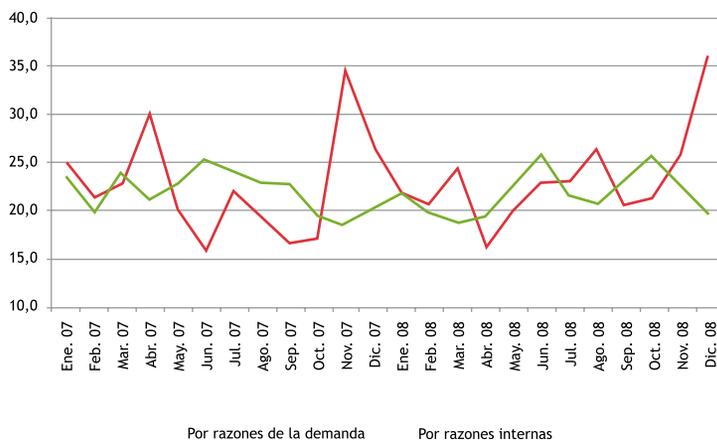
Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH - INDEC

La población subocupada (8,6 %) para el segundo trimestre de 2008 crece a 10,6% en el 2009 y luego baja a un 9,25% en el 2010, denotando más empleados que, por razones involuntarias, puede ser que ganan menos de lo previsto por convenio o bien que tienen trabajos inestables o no están registrados. Tanto la tasa de desempleo como la tasa de subocupación aparecen con signos más visibles en el 2009, momento en que se sintió más

la crisis. Según el economista Ernesto Kritz (2009: 12) «el freno cuantitativo, y también la posible reversión de la tendencia de la calidad de la ocupación, indican que estamos en un nuevo ciclo, esta vez bajista, en el mercado de trabajo».

Para el 2009, en el comportamiento al interior de las regiones que conforman la EPH se observa que la Región Pampeana y el Gran Buenos Aires tienen las más altas tasas de desempleo (10,2 %, 8,9 %) y de subocupación (10,7 %, 11,6 %) respectivamente. Esto indica que, al ser los aglomerados urbanos más densamente poblados, el comportamiento de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana está más resentida ante la poca oferta de puestos de trabajo y condiciones laborales inestables, como lo es el trabajo de un subocupado.

EVOLUCIÓN: RAZONES DE MOVIMIENTO DEL PERSONAL, TOTAL DE AGLOMERADOS RELEVADOS<sup>2</sup>  
SERIE MENSUAL, DESDE ENERO 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)

Otra fuente consultada es la Encuesta de Indicadores Laborales, realizada por el Ministerio de Trabajo. La baja del movimiento de personal desde octubre del 2008 en adelante, se vio incrementada por la caída de la demanda, las cuestiones internas de la empresa (cambios en la gestión y el proceso productivo, razones disciplinarias, inadecuación

2. Se sigue la metodología de relevamiento de los grandes aglomerados del país. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

de competencias o fin de reemplazo). Desde el lado de los indicadores de la producción, INDEC muestra que hasta agosto de 2009, la construcción no pudo arrancar —los permisos de construcción no aumentan y el empleo continúa en retrocesos—. Hay otros sectores que muestran una leve y tenue recuperación de la economía, como la industria de autos, artefactos del hogar o acero; esto se da en el tercer trimestre del 2009, aunque los valores no son mayores al año 2008. El cambio se nota a partir de 2010, fundamentalmente en la industria automotriz, luego en las industrias alimenticias.

Entre las políticas están las restricciones a las importaciones o la reposición de stocks con más demanda del exterior. FIEL<sup>3</sup> plantea esto al decir que «en términos desestacionalizados, el Índice de Producción Industrial de agosto subió un 1,4 % respecto de julio [...] esto estaría marcado que se detuvo la caída abrupta de la producción industrial y se inicia una recuperación suave».

### Las políticas nacionales para restringir el impacto de la crisis

Las políticas seguidas por el gobierno nacional, para disminuir los impactos de la crisis internacional, fueron de tipo *fiscal* recurriendo a las políticas anticíclicas, aumentando el gasto y los subsidios. Del lado del *gasto*, están los planes de inversión y obra pública, dirigidos a proyectos de viviendas, hospitales, redes de alcantarillado y rutas, trabajos observables en diferentes municipios o al transitar las rutas nacionales. Sin embargo, parte de estos anuncios han experimentado una prórroga en su ejecución.

Desde el aspecto *impositivo*, se otorgaron moratorias impositivas y provisionales (tanto para tributos como para la seguridad social, vencidos antes del 31 de diciembre de 2007). Así, las empresas podían entrar en un plan de regularización de los trabajadores, donde se les proponía pagar durante el primer año el 50 % de los aportes y el 75 % en el segundo año, con el objeto de disminuir el empleo informal. Se otorgaron (y continúa haciéndose) planes con cupo fiscal para empresas que tengan proyectos de inversión, y de un alto impacto en la creación de empleo y generación del valor agregado.

Otras de las políticas que podemos incluir es el aumento salarial de 15,5 % para los empleados públicos nacionales y el otorgamiento del subsidio de \$180 pesos por hijos, proyecto que está enmarcado en uno más global denominado «Proyecto de protección básico», financiado por el Banco Mundial en U\$S450 millones para el período 2009/2011. Esta medida se instaura recién a finales de 2009 y se ejecuta en 2010.

En el *campo social* se remarcan dos programas concomitantes que intentan recupe-

---

3. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

rar los estándares sociales de la década del setenta: la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH del ANSES) y el Programa Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» (Ministerio de Desarrollo Social). Con la implementación de estos Programas, al igual que en otros países, se da lugar a la transferencia de Ingresos<sup>4</sup> con un monitoreo centrado en el control de los niños: cumplir con las pautas sanitarias requeridas y estar incluido en el sistema educativo.

En la *política laboral*, se concedieron subsidios por 12 meses sobre el 10 % del costo laboral, con 12 meses de prórroga a través de la disminución en el pago a las contribuciones patronales. Se estableció la cancelación de la deuda (capital e intereses), asociada a la regularización del empleo, con un tope de diez trabajadores por empresa, y para un mayor número de empleados se les otorga facilidades de pago. Se estableció el reconocimiento, de hasta cinco años, de los aportes jubilatorios para los empleados que antes estaban en condiciones informales.

Los fondos de la ANSES se destinaron a los créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación o compra de viviendas, reactivando el sector de la construcción que estaba fuertemente deprimido. Para reactivar la industria, el foco se ancló en sectores automotrices y de bienes durables, a través del otorgamiento de líneas de crédito.

Entre otros tipos de políticas, como la monetaria, se dio mayor liquidez al sistema. También se implementaron políticas arancelarias para disminuir las importaciones y favorecer las exportaciones, y establecer un mayor control cambiario. La Aduana implementó controles sobre productos de «sectores sensibles de la industria nacional» como textiles, calzados, motocicletas. Además, se tomaron medidas para el ingreso al país de los fondos que los residentes mantienen en el exterior, y se otorgó la redistribución a las provincias del 30 % de los ingresos del gobierno por derechos a la exportación de soja.

En la disparidad de sectores, es posible observar que los conflictos se presentan de manera aislada y los trabajadores luchan por recuperar sus fuentes laborales. En esta puja, aparecen otras fuerzas políticas que no son necesariamente los gremios tradicionales, sino nuevos grupos distantes del diálogo común con los empresarios, sindicatos y gobiernos, y cuya procedencia está más ligada a los partidos de izquierdas<sup>5</sup> (conflicto de los subtes, Kraft-Terrabussi, ferrocarriles) que bregan por una democratización del sistema sindical y blanquear el trabajo terciarizado. Esto pone en evidencia lo que expresara Somalia (OIT-2009) en su visita a Argentina: «las luchas se fragmentan y el nivel de conflicto se agudiza».

---

4. Se mencionan entre otros: Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México o Chile Solidario

5. PTS, MST, Vilma Ripoll y muchos otros dirigentes y militantes socialistas

Así como la economía comienza con síntomas de reactivación, el correlato en la sociedad no es inmediato: la desocupación, la pobreza y la inflación serán coordinadas transversales con síntomas específicos que no alteran el mercado laboral y, menos aún, los síntomas de quejas de muchos sectores de la sociedad.

## Conclusiones

Las distintas manifestaciones en los países europeos dejan en claro que la crisis internacional todavía presenta sus síntomas agudos: población sin trabajo, pérdidas de viviendas, reducción de los salarios, aumento de la edad jubilatoria. Aquellas se organizan en torno a las medidas recesivas que toman los gobiernos y, por ello, permite suponer que ésta crisis se extenderá unos años más. Como expresa Ramonet (2008: 12) «los más perjudicados son la población asalariada y, por ende, sus grupos familiares, se han sociabilizado las pérdidas».

Respecto a América Latina, en el informe presentado por CEPAL (2009) se expresa que así como es necesario disponer de recursos para implementar las políticas sociales, hay que debatir sobre la estructura tributaria que, en general, es regresiva.

En Argentina se ha apostado a políticas públicas que bregan por enfrentar la crisis y transferir, a los sectores más pobres (AUH),<sup>6</sup> programas que posibiliten obtener la justicia social, intentando retrotraer los indicadores de bienestar social a los años previos a la crisis.

En la política laboral será ineludible alcanzar los consensos pertinentes que ameriten las condiciones al diálogo social entre sectores diferenciales, y debatir las acciones proclives a contener los efectos y que no dañen a esta sociedad complejizada.

En el plano de la relación provincias-nación no ha existido el mismo acompañamiento respecto a los acuerdos salariales (2009). Las provincias se encontraron endeudadas. Recién en el 2010 han retomado la reactivación y una mayor recaudación, al otorgar aumentos salariales; aunque no se han podido superar los valores de la inflación (las luchas se perciben por parte de los gremios docentes y estatales).

Esta crisis económica internacional afecta más a los países desarrollados que a los países de nuestra región, y no sabemos si ha llegado a su final o no. Algunos analistas dicen que la misma puede tener forma de U o V (es decir, un repunte gradual o una salida rápida de la misma). Otros dicen que puede existir sólo un repunte y, por lo tanto, tendrá forma de W, por lo cual habrá una nueva depresión a nivel mundial. Unos pocos hablan de una crisis

---

6. Asignación Universal por Hijo.

en forma de L, donde el nivel actual será el que perpetuará. Sin embargo, sea cual fuera la salida, sabemos que los empleos siempre tardan en la recuperación.

Según Stiglitz, «En una economía normal el crecimiento de la mano de obra es 1%, la productividad crece un 2-2,5%. Si no se crece un 3-3,5% no se crece lo suficiente como para crear empleos destinados a los que ingresan en la fuerza de trabajo». Agrega que no se saldrá de la crisis hasta el 2012/13 y, añade que los gobiernos no prevén, para los próximos años, un crecimiento cercano a éstos niveles. Propone que «no hay que cuidar en estos momentos tanto el déficit público, sino reactivar la economía pues si queremos lograr la estabilidad mundial hay que invertir dinero en los más pobres, que es una obligación social, pues también es muy importante para la paz y la estabilidad mundial» (2009: 28). El mundo corre el riesgo de volver a caer en una depresión.

Argentina y los países de América Latina deben afianzar las políticas para acompañar este crecimiento económico con justicia social, donde los recursos y su distribución es un tema a profundizar, como lo es la inflación, la normas laborales y la accesibilidad a créditos para aquellos que menos tienen.

## Bibliografía

- CEPAL (2009). *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009*. Rev.5. Naciones Unidas Santiago de Chile.
- Krugman, Paul (2008). *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Ossa, Fernando (1988). *Economía Monetaria Internacional*. Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

### *Documentos electrónicos*

- Ferrer, Aldo. *Argentina no saldrá indemne, pero tiene recursos para afrontar la crisis*. Consultado el 3 de abril de 2009. <<http://www.elargentino.com/Content.aspx?Id=35371>>.
- Kritz, Ernesto. *Escenario Económico y Social de la Argentina. 10 de noviembre de 2009*. <<http://www.mpargentino.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/20091110-Kritz.pdf>>.
- Salas, Xavier. *El pánico seguirá*. 11 de marzo de 2009 [http://www.columbia.edu/80/~xs23/catala/articulos/2008/Crisis\\_Financiera](http://www.columbia.edu/80/~xs23/catala/articulos/2008/Crisis_Financiera).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. Comunicado de prensa *La OIT expresa profunda preocupación por la crisis económica y avanza en la formulación de*

*políticas con base en el trabajo decente*. 21 de noviembre de 2008. <<http://www.oit.org.ar/>>.

Diario *El cronista comercial*. *Análisis económicos de la crisis Internacional* Domingo 25 de abril de 2010. <http://www.cronista.com/contenidos/ultimasnoticias.html>

Centro de Estudio e Investigaciones Laborales del Programa de Investigaciones Económicas, sobre Tecnología, Trabajo y Empleo dependiente del CONICET. *El impacto de la Asignación Universal por Hijo*. 19 de mayo del 2010. <[http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf.2010](http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.2010)>.

### *Artículos de periódicos*

*Clarín* (2009, octubre 31). Reportaje a Stiglitz, J., pág. 34.

Eco, Umberto (2009, octubre 4). La marcha de la actividad productiva: la industria reactivación incipiente y desigual. *Clarín*, Economía y Negocios, pág. 5.

Kliksberg Bernardo (2007, septiembre). *Diálogos. Página 12*, pág. 10.

Ramonet, Ignacio (2008, octubre). *Le Monde Diplomatique*, pág. 12.

Samuelson, Paul (2008, octubre 19). *Clarín*, pág. 23

Sen, Amartya y Kliksbergt, Bernardo (2008, octubre 15). «Primero la gente». *Página 12*, pág. 8.

INDEC. Comunicados de prensas sobre la EPH. 2007, 2008, 2009, 2010.

## La identidad nacional de Brasil y su reflejo en la política exterior

María Gisela Pereyra Doval\*

### Introducción

En este trabajo presentamos una parte del primer capítulo de la tesis de doctorado: *La identidad nacional de Brasil en su política exterior. El caso de los gobiernos de Vargas (1930-1945), Geisel (1974-1979) y Da Silva (2003-2007)*. La hipótesis principal de dicha investigación es que las políticas exteriores de los gobiernos de Vargas, Geisel y Lula demostraron coherencia y continuidad porque el componente identitario funcionó como ordenador de los modos de inserción internacional, y porque la identidad es una variable más influyente que los cambios a nivel tanto sistémico como domésticos.

De esta forma, existen muchas variables, domésticas e internacionales, que pueden influir en los diseños y formulaciones de política exterior de un país. La polaridad, el grado de institucionalización del sistema, la identidad del sistema internacional, el régimen político interno, el modelo de política exterior utilizado por los diferentes gobiernos, son algunas de ellas. En este artículo las veremos aplicadas a los casos escogidos.

Así, dentro de la *Dimensión internacional* trabajaremos con las variables mencionadas que, al mismo tiempo serán analizadas por diferentes teorías: el realismo y el neorealismo se ocupan del estudio de la polaridad; el institucionalismo neoliberal, de los distintos regímenes internacionales; y el constructivismo, de las identidades. De este modo, la estructura material del sistema internacional que se ocupa del estudio de las polaridades representa solo una parte del estudio del mismo, que se completa con la estructura social (identidad

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Becaria Doctoral del CONICET. Codirectora del Programa de Estudios Argentina-Brasil de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

del sistema internacional) y la estructura institucional (institucionalización del sistema internacional). En lo que refiere a la *Dimensión doméstica*, evaluaremos el régimen político y los modelos de política exterior.

## La dimensión internacional

Como planteamos anteriormente, este trabajo apunta a demostrar que la continuidad de la política exterior de Brasil se debe, principalmente, a su identidad nacional, y, por lo tanto, que la misma es más influyente que los cambios a nivel tanto sistémico como domésticos —esto no significa que las variables mencionadas no hayan influido en la política exterior, sino que la identidad es la variable que más influencia tuvo—. Para esto, veremos las transformaciones que sufrieron estas variables del sistema internacional y del nivel interno, mientras que la política exterior de ese país mantuvo sus rasgos centrales.

Un estudio integral del sistema internacional no es tarea fácil. Por este motivo, las distintas grandes corrientes del pensamiento internacionalista, generalmente, han optado por priorizar el estudio de determinados rasgos del mismo. De esta forma, el realismo y el neorrealismo se ocupan del estudio de la polaridad; el institucionalismo neoliberal, de los distintos regímenes internacionales; y el constructivismo de las identidades. Sin embargo, como plantea Buzan, la realidad en su totalidad no puede ser captada por una visión sesgada de las cosas; así «*Patterns of identity arising from shared ideas thus constitute social structures that stand alongside, and give meaning to, the material structures defined by polarity*» (2004: 17).

## La estructura material

Según Hoffmann, en una situación de Orden están implícitos

[...] la presencia de una jerarquía reconocible y la existencia de reglas de juego que imponen en el sistema internacional una relación de mando-obediencia que expresa la primacía de un actor que estructura un juego *hegemónico* a través del cual manifiesta su voluntad y capacidades de poder real para autoafirmarse soberanamente en el contexto internacional. (1985: 615.)

Es decir, aquellos estados que, en un contexto histórico particular, alcanzan una ventaja por sobre el resto debido a la existencia de un recurso específico, se *imponen* sobre otros estados. Esto hace que el sistema internacional se *polarice* configurándose en torno a las

unidades *dominantes*; dada esta polarización el Orden será Unipolar, Bipolar, Multipolar, o existirá un Vacío de Poder (*Machtvakuum*).

Históricamente, desde 1700 hasta 1945 —si no se considera al *Machtvakuum*, que se ubica en el período de entreguerras (1919–1939) como un sistema diferente— hubo solamente un orden internacional, regido por una multipolaridad que ha abarcado de cinco a siete estados. A partir de 1945 se observa una bipolaridad evidente que, a pesar de las discusiones teóricas que surgen al finalizar la Guerra Fría, es reemplazada por un sistema unipolar regido por Estados Unidos.

Con respecto a los casos elegidos para analizar en este artículo, el gobierno de Vargas se ubicó en un sistema dominado por: Francia, Inglaterra, Alemania, la Unión Soviética, Italia, Japón y Estados Unidos. Sin embargo, en esta polaridad múltiple se perfilan potencias ascendentes (Estados Unidos y la Unión Soviética) y potencias declinantes. Es decir, esta administración estuvo inmersa en un mundo con un orden multipolar en donde, según Waltz (1988), la interdependencia de las partes, la difusión de los peligros, y la confusión de las respuestas fueron características de las políticas de gran poder.

Por otra parte, la administración Geisel perteneció a un mundo bipolar en donde la auto-dependencia de las partes, la claridad de los peligros, y la certeza de quién debe enfrentarlos fueron características de la política de los grandes poderes —en este caso, Estados Unidos y la Unión Soviética.

Asimismo, el gobierno de Lula da Silva se desempeñó en una arena internacional claramente unipolar, dominada por Estados Unidos. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que está surgiendo una segunda línea de grandes potencias (la Unión Europea, China, Rusia y Japón) y otra de potencias regionales (Brasil, India y Sudáfrica) con intenciones de ascender. En este contexto, las características de la política internacional son: la inestabilidad debida a la inexistencia del balance de poder; la concentración del poder; y el convencimiento de la única potencia de que actúa en nombre de la paz, la justicia y el bienestar mundial, lo que contiene el peligro de una toma de decisiones «caprichosa».

En este sentido, una de las preguntas que nos cabe es, teniendo en cuenta que la polaridad del sistema internacional influye en la definición de las políticas exteriores de los estados —sobre todo de aquellos cuyo margen de maniobra está limitado seriamente por las grandes potencias—: ¿hasta qué punto, en estos tres casos, la polaridad ha incidido en la formulación de sus políticas exteriores?

## La estructura institucional

Indefectiblemente, la estructura de los regímenes internacionales<sup>1</sup> ha recibido innumerables críticas tanto por parte de los teóricos de las relaciones internacionales como por parte de algunos hacedores de políticas que los consideran básicamente inoperantes. Sin embargo, y a pesar del hecho inexorable de la situación de anarquía del sistema internacional, en el sentido de que carece de un gobierno mundial con autoridad para hacer cumplir leyes de conducta, la pertenencia de los estados a los diferentes regímenes internacionales implican obligaciones, aún cuando estas obligaciones no sean puestas en vigencia por un sistema legal jerárquico superior al doméstico (Keohane, 1988: 83). Es decir, la anarquía no es incompatible con la existencia de regularidades y orden: las organizaciones internacionales intentan solucionar problemas colectivos —gobernanza global—, mediante el compromiso de sus miembros, que, si bien tienen soberanía para actuar, al mismo tiempo, al ingresar en la organización se auto-obligan a cumplir determinadas reglas.

La polémica sobre el papel de las organizaciones es pertinente en el marco de la discusión interparadigmática, donde cada enfoque suele enfatizar un rol y omitir los otros. Sin embargo, para analizar a las organizaciones internacionales, resulta más fructífero optar por una postura más ecléctica. Según Grasa (1993), el enfoque ecléctico combinaría elementos de las dos teorías contrapuestas, siendo más completo y complementario. Así, en tanto instrumento de la política exterior de sus miembros, las organizaciones estarían sujetas a cálculos de utilidad de los estados, para que éstas se comporten de forma favorable a sus intereses. Como modificadores sistémicos de la conducta de los estados, las organizaciones condicionarían las relaciones interestatales, ya que manifestarían las restricciones institucionales que el sistema internacional impone a los estados. De este punto se derivaría el tercer elemento en cuanto a su comportamiento autónomo. De estos elementos se desprende que las organizaciones no son ni simples instrumentos de los estados ni actores plenamente autónomos.

Independientemente de la efectividad de su funcionamiento, lo que puede acordarse es que las organizaciones internacionales han proliferado de forma progresiva en los últimos 65 años. La institucionalización del sistema internacional pasó por tres etapas: una de institucionalización baja (previa a la Segunda Guerra Mundial); otra de institucionalización

---

1. Tomamos el concepto de *Régimen Internacional* de Krasner, quien lo define como un «conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales» (1989: 2).

media (período de Guerra Fría); y una última de alta institucionalización (Nuevo Orden o fin de la Guerra Fría).

De este modo, cada uno de nuestros tres casos estuvo inserto en una de las etapas mencionadas. El gobierno de Vargas se enmarca en el primer caso, el sistema internacional del momento tenía una institucionalización extremadamente baja, de hecho, existía una sola organización política universal, la Sociedad de Naciones, la cual no sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial; de esta forma, no hay presión sistémica aún fuerte como para moldear el comportamiento de los estados. El contexto internacional cambia en el gobierno de Geisel. Encontramos entonces una institucionalización media, debido a que los estados pertenecientes a cada bloque tenían sus propias instituciones, existiendo una sola organización política universal: las Naciones Unidas. En ese momento existe ya una gama amplia de regímenes internacionales que comienzan a ejercer presión sobre los estados medios y pequeños. Por último, la administración da Silva coexiste con un sistema internacional altamente institucionalizado, en donde no solo aumentan en número las organizaciones internacionales, sino también, al no existir más bipolaridad, los estados que pertenecían al bloque oriental se suman a algunas instituciones previamente existentes; en este caso Brasil «juega» a influir en la institucionalización.

## La estructura social

El constructivismo como corriente de pensamiento no analiza la identidad de los estados individualmente, sino la identidad del sistema del cual forman parte: «This is a book about the international system, not about state identity formation» (Wendt, 1999: 11). De este modo, a pesar de que las estructuras en el nivel «macro» solo existen en virtud de las relaciones entre los distintos roles del «micro» nivel, las *representaciones colectivas* que surgen en el primer nivel adquieren una lógica propia independiente de las conductas de los agentes.

En este punto, es importante resaltar, que el constructivismo comparte con las dos teorías mencionadas anteriormente la idea de la existencia de la anarquía en el sistema internacional, sin embargo, no plantea que la anarquía es necesariamente un «caldo de cultivo» para el conflicto. Wendt diseña la presencia de tres tipos de culturas de la anarquía —Hobbesiana, Lockean y Kantiana—. Así, el cambio de estructura del sistema internacional no se da aquí por un cambio en la polaridad, sino por un cambio en la cultura de la anarquía. Al mismo tiempo, estas culturas se desarrollan atribuyendo diferentes roles que son dominantes en el sistema: rol de enemigo, rol de rival y rol de amigo, cada uno de estos roles son atribuibles a cada una de estas culturas de anarquía. Así, «Anarchy as such is an empty vessel and has no intrinsic logic; anarchies only acquire logics as a function of the structure of what we put inside them» (Wendt, 1999: 249).

De esta forma, la anarquía se llena de contenido a través de cada una de estas culturas que, a su vez, se definen a partir de la interacción de los estados en el sistema. Estas interacciones inhiben o facilitan la emergencia de distintas dinámicas de formación identitaria colectiva. Al mismo tiempo, las interacciones entre los estados también configuran la debilidad o fortaleza de la identidad del sistema: «[...] *states define their identities and interests. They vary in thickness or depth, depending on the density and/or salience of interactions for state actors*» (Wendt, 1994: 389).

Visto lo anterior, podemos centrarnos en los ejemplos de este trabajo. En el gobierno de Vargas, la estructura social era de una cultura lockeana en donde las identidades de los principales actores eran excluyentes debido a los distintos «imperialismos» del sistema. Varios polos de poder pugnaban entre sí para imponerse sobre el resto, sin embargo, el balance de poder característico de la cultura lockeana estaba presente. Asimismo, los estados reconocían entre sí su soberanía, pero el reconocimiento del rival no implicó en ningún momento la no violencia en las disputas que, de hecho, desembocaron en la Segunda Guerra Mundial.

Con Geisel, las identidades sistémicas presentaban una amenaza estructural para el otro polo casi por definición (capitalismo liberal de mercado vs. marxismo y planificación centralizada). Había dos identidades universales e inclusivas que configuraron una estructura casi hobbesiana en donde el rol del Otro fue claramente simétrico. Es decir, ambos polos se reconocían como enemigos y la meta final era la destrucción de lo que el Otro significaba; se genera una relación social de enemistad. Las identidades de las potencias estaban plasmadas en una visión del mundo basada en la seguridad nacional, en términos de la cual se definían tanto a sí mismos como al Otro.

Por último, en la administración da Silva, existió un universalismo inclusivo dominante (el liberalismo), ya que el fin de la Guerra Fría implicó vaciar de contenido al enemigo. Es decir, con la caída de la Unión Soviética, no se destruyó al Estado como tal, sino que se destruyó la ideología que configuraba la personificación del enemigo durante ese período. De esta forma, se da lugar a una sociedad más pluralista que, independientemente de la polaridad planteada por el neorealismo en términos materiales, en sentido identitario, permite el surgimiento de estados que no son plenamente liberales —Brasil sería un ejemplo de esto— y que, por tanto, defienden modelos alternativos de desarrollo.

## La dimensión doméstica

Independientemente del análisis que podamos realizar con respecto a la dimensión internacional, una política pública, en este caso la política exterior, estaría incompleta si no se toma en cuenta la dimensión doméstica o interna del Estado en cuestión. Es un debate

abierto en relaciones internacionales si es la política interna o la internacional la que determina la política exterior de un Estado. Lejos de querer o poder resolver esta disputa teórica aquí, partimos del supuesto de que ambas son determinantes. Como plantea Putnam «Interpretations cast in terms either of domestic causes and international effects or of international causes and domestic effects would merely “partial equilibrium” analyses and would miss an important part of the story» (1988: 430). Esta idea la ratifica Breuning (2007) al plantear que las explicaciones multicausales son generalmente las más apropiadas.

De esta forma, además de las variables internacionales analizadas previamente, trabajaremos con tres variables domésticas: el régimen político, los modelos de política exterior y la identidad nacional.

En cuanto al régimen político, según Arnoletto podemos definirlo como el

[...] conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, y de los valores que sustentan esas instituciones. Es la estructura organizadora del poder, que establece los criterios de selección de los integrantes de la clase dirigente y asigna los roles en ella. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y el manejo del poder [...] Cada tipo de régimen está asociado a determinados valores y limita la libertad de acción de los gobernantes. (2007: 75-76)

En este caso veremos dos tipos de regímenes políticos que se corresponden a cada uno de los ejemplos elegidos: el régimen de facto —por origen y por ejercicio— y el régimen democrático. Un régimen de facto es

[...] un gobierno provisional o transitorio, surgido a raíz de la independencia o el nacimiento de una nueva nación, o de una revolución triunfante, o de una acefalía presidencial o prevista en la respectiva Constitución, que se encuentra en posesión de las fuerzas militares y/o policiales necesarias para asumir el poder público de esa nación y mantener el orden. (García, 1965: 449)

Según Borja un régimen puede ser de facto por su *origen* o por su *ejercicio* «[...] por su origen, si no emana en la forma y modo establecidos constitucionalmente y por su ejercicio, si el gobernante obra fuera de la ley aunque su asunción del mando haya sido legal» (1997: 463).

Por otra parte, la democracia es, en su definición más extendida el *gobierno del pueblo*. La definición estrictamente procedimental de la democracia implica «(...) a political system characterized by free elections based on universal suffrage, freedom of association, accountability, and civilian control of the military» (García y Guadilla, 2002: 90).

Vargas asumió tras la Revolución de 1930, por tanto, este gobierno entra dentro de la caracterización de un *régimen de facto por origen*. El que el régimen de facto sea solo por origen se justifica dada la nueva Constitución que la Asamblea Nacional Constituyente votó tres años después del gobierno provisional de Vargas. La nueva Constitución establecía en su primer artículo: «Promulgada esta Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente elegirá, en el día inmediato, el presidente de la República para el primer cuatrienio constitucional» (citado en Beltrán, 1935: 212). En virtud de esta disposición, la Asamblea eligió a Vargas como presidente constitucional, pudiendo así afirmarse que su gobierno fue de facto por origen, pero posteriormente adquirió características constitucionales.

Por otra parte, Geisel asumió la presidencia en marzo de 1974. Fue el cuarto presidente del régimen militar instaurado en 1964 después del golpe de Estado al gobierno de Goulart. Como tal, se puede decir que la gestión de Geisel transcurrió como un régimen de facto por origen, pero también por *ejercicio*, a pesar que su período fue uno de los más «livianos» de la dictadura debido a que asumió después del gobierno de Médici, cuyo gobierno se había distinguido por sus hábitos represivos, y también porque sería su sucesor —Figueiredo— quien llevaría a cabo las negociaciones para la vuelta a la democracia.

Por último, da Silva fue elegido presidente en el año 2002, cargo que desempeñó desde el 1 de enero de 2003. Existe una característica importante a resaltar a partir de afirmar que el gobierno de da Silva es democrático, además de todas los elementos formales que hemos descrito como imprescindibles para poder hablar de un régimen democrático. El mismo reside en que esta elección cerró definitivamente el largo ciclo de transición y consolidación democrática, iniciada con el fin de los gobiernos militares en los años ochenta:

Debido a las características de la transición brasileña hacia la democracia [...] las elites políticas tradicionales, vinculadas al Gobierno militar, pudieron controlar la agenda y el ritmo del proceso de transición a la democracia; aceptaron la incorporación de nuevos actores políticos, como los movimientos sociales, los partidos proscritos por la dictadura y los exiliados retornados, sin por ello perder el control del proceso político institucional. (Fleury, 2004: 40.)

En relación con el modelo de política exterior, podemos definirlo como una tipificación de los rasgos más salientes del relacionamiento exterior de un gobierno. Los mismos son escogidos según las oportunidades y limitaciones determinadas por el sistema internacional, así como por las capacidades del gobierno para obtener mayor rédito a partir de ese contexto para perseguir su interés nacional. Al mismo tiempo que estos modelos se llenan de contenido a partir de su aplicación, crean un mecanismo que permite a los

gobiernos ajustarlos a sus intereses. Es importante resaltar, como plantea Pinheiro que «[...] *os mesmos interesses podem ser alcançados por meio de estratégias e mesmo com base em princípios político-ideológicos distintos*» (2004: 10). De este modo, los intereses nacionales pueden mantenerse en distintos gobiernos que aplican modelos diferentes de política exterior.

La elección del modelo de política exterior es una decisión compleja ya que se torna necesario tanto el conocimiento del contexto internacional como las posibles consecuencias de la adopción de un modelo u otro. Por tanto, se parte de la base que los gobiernos eligen el modelo que maximiza ciertos fines u objetivos; así se considera al Estado como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones.

Los tres gobiernos escogidos como casos en este trabajo presentan tres modelos distintos de pensar la política exterior. Con la era Vargas comienza el nacional desarrollismo, en este contexto, el modelo de política exterior dominante fue el *americanismo pragmático*. Según Pinheiro, el americanismo es definido como «[...] *aquele que concebía os Estados Unidos como eixo da política externa, donde a maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim sua capacidade de negociação [...]*» (2004: 64). El americanismo pragmático está justificado a partir de una naturaleza instrumental, en donde la alianza con Estados Unidos supondría un mejor aprovechamiento de las oportunidades a nivel sistémico.

En el plano económico, la década de 1970 mostró grandes alteraciones en el sistema internacional. El derrumbe del sistema de Bretton Woods, con la declaración por parte de Nixon de la inconvertibilidad del dólar en oro, y los shocks petroleros, obligaron a una reestructuración general del sistema económico y financiero internacional. Por estos motivos, la administración Geisel plantea la necesidad de concretar una nueva política exterior más acorde con la coyuntura interna y externa. Esta política fue definida como pragmática y responsable, y tiene como modelo el *universalismo/globalismo hobbesiano o pragmático*. Este modelo es definido como «[...] *uma alternativa ao anterior, elegendo a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para aumentar seu poder de barganha, inclusive junto aos Estados Unidos*» (Pinheiro, 2004: 64).

Por último, la administración de Lula da Silva está inserta en una coyuntura internacional marcada principalmente por la importancia del comercio, y el multilateralismo institucional. En este sentido, Brasil aspira a ser considerado un actor importante en el escenario económico internacional, tanto por la composición y diversificación geográfica de su comercio, que lo caracterizan como un *global trader*, como por las dimensiones del país. Si bien se pretende contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos en la región, no se mantiene una confrontación con ese país sino que, según las palabras de Lula, exige «igual-

dad en la discusión»; al mismo tiempo, está forjando vínculos con los estados que considere sus pares. En pocas palabras, tiene una política exterior de alto perfil, que construye su poder con un discurso institucionalista. De este modo, compartimos con Pinheiro (2004) la caracterización de este gobierno como un modelo de *institucionalismo pragmático*. En palabras de la autora

[...] a política externa brasileira se revestiu de uma visão que justificava e estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva [...] paralelamente a essa vertente, sobreviveu a visão realista clássica que percebe as relações internacionais como calcadas no princípio do auto-interesse [...]. (Pinheiro, 2004: 62.)

De esta forma, el Estado busca, por un lado, la maximización de las ganancias absolutas y, por otro, la búsqueda de ganancias relativas.

## Bibliografía

- Arnoletto, Eduardo J. (2007). *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Buenos Aires: Ed. Eumednet. Texto completo en <<http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>>.
- Beltrán, Juan G. (1935). *Historia del Brasil*. Buenos Aires: Ed. Beltrán Victoria.
- Borja, Rodrigo (1997). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buzan, Barry (2004). *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press.
- Fleury, Sonia (2004). «Primer año del Gobierno Lula: la difícil transición». En: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Nº 65, mayo-junio. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 39-59.
- García, Eduardo A. (1965). «Reconocimiento de los Gobiernos de Facto». In: *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 7, Nº 4 (Oct.). Center for Latin American Studies at the University of Miami, pp. 449-464.
- García-Guadilla, María Pilar (2002). «Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices». In: *Latin American Perspectives*, Vol. 29, Nº 5. Sage Publications, pp. 90-109.
- Grasa, Rafael (1993). «Las Organizaciones Internacionales y los nuevos desafíos globales». En: *Papers: Revista de Sociología*, Nº 41. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 55-84.

- Hoffman, Stanley (1985). «El orden internacional». En: Grawitz, M. & Leca, J. *Tratado de Ciencia Política*, Vol. 1. París: PUF.
- Keohane, Robert (1988). *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, Stephen (1989). *Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Pinheiro, Leticia (2004) *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahae Editor.
- Waltz, Kenneth N. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander (1994). «Collective Identity Formation and the International State». In: *The American Political Science Review*, Vol. 88, Nº 2 (June), pp. 384-396.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eje 6

## Teoría, Filosofía e Historia Política

*M. Laura Bagnato y otros*  
*Marilé Di Filippo y Julia Exposito*  
*Javier Etchart*  
*Ana Clara Ferrere*  
*Daniela Losigio y otros*  
*Emilio Lo Valvo y Alfredo Romero*  
*Laureano Martínez y otros*  
*María Teresa Trachitte y otros*

## La crítica como espacio reflexivo de interrogación y acercamiento de la política y el arte

M.<sup>a</sup> Laura Bagnato, Daniela Losiggio, Bernardo Sampaolesi\*

En el presente trabajo pretendemos plantear la pregunta por la emergencia de la crítica a partir de la detección del uso sistemático del concepto en Kant y los escritos protorrománticos.

Asimismo, intentamos circunscribir nuestra pregunta a aquello que sobre la crítica moderna analiza Foucault en *¿Qué es la Ilustración?*: eso a lo que el francés denomina la *actitud crítica* (1984). Es decir, introducir la noción de autorreflexión como característica propia de la modernidad. Buscamos, al mismo, tiempo contemplar en este análisis no sólo a Kant sino también a los autores del protorromanticismo alemán y a aquello que éstos reciben de la filosofía rousseauiana.

El sujeto y su entorno son pensados por Rousseau, por Kant y por los románticos, como totalidad que revela verdad, a la cual se accede mediante la crítica. Esa totalidad es artificio benigno u obra de arte que oficiará de voluntad general o de Ilustración, según el caso.

Es importante destacar que un estudio profundo del concepto de crítica y del proceder crítico en la modernidad, implicaría un trabajo mucho más extenso que un artículo. Sin embargo, a través del presente se procura aportar mediante un interrogante a un debate mucho mayor sobre el tema.

### Totalidad y Verdad

Toda la vida, toda la política, el tiempo y el mundo son pensados por los románticos, por Rousseau y por Kant como incluidos en una totalidad: una totalidad/obra, una totalidad/voluntad general o una totalidad / Ilustración; y es en esa totalidad y sólo en ella donde pue-

---

\* M.<sup>a</sup> Laura Bagnato: es licenciada en Ciencia Política (UBA), docente universitaria (UBA); Daniela Losiggio es licenciada en Ciencia Política (UBA), docente universitaria (UBA); Bernardo Sampaolesi: es licenciado en Ciencia Política (UBA), docente universitario (UBA), asimismo docente de Política (ISEC) y Filosofía Política (ISEFI).

de pensarse una idea de verdad, no en sentido epistemológico sino metafísico. No intentamos realizar un estudio del concepto de verdad en cada uno de estos autores, lo cual implicaría indudablemente un trabajo de otro tipo. Simplemente, deseamos dejar planteada una cuestión: la verdad como revelación ontológica o mejor como manifestación de lo que acecha oculto, como declaración de un dato certero hasta entonces no dado a lo sensible.

Existen incontables citas de los románticos aludiendo a esta idea de totalidad/ obra reveladora de verdad. Dice Schlegel en un artículo sobre el *Wilhelm Meister* de Goethe:

El mundo del actor tendría que devenir entorno y suelo del conjunto porque precisamente este arte (el teatro) no es ya tan sólo la más proteica, sino también la más expansiva de las artes, y aquí se tocan espléndidamente poesía y vida, tiempo y mundo [...]. (1994: 125.)

Leamos a Goethe:

Porque se corresponde mejor con la mejor naturaleza de usted; porque es sobrenatural, pero no extranatural. Una obra de arte perfecta es una obra del espíritu humano, y, en ese sentido, es también una obra de la naturaleza. Pero, puesto que los objetos dispersos se captan en uno, y puesto que incluso los más vulgares de ellos se registran en todo su significado y dignidad, se halla por encima de naturaleza. Quiere ser comprendida a través de un espíritu que ha surgido y se ha formado armónicamente, y este encuentra también en relación a su naturaleza lo admirable, lo acabado. El aficionado común carece de un concepto de ello, trata la obra de arte como un objeto que descubriera en el mercado; el verdadero aficionado, empero, no ve únicamente la verdad de lo imitado, sino también la primacía de lo escogido, la riqueza espiritual de la combinación, lo supraterráneo del pequeño mundo artístico. Siente que debe alzarse hasta el artista, hasta disfrutar la obra, siente que se recoge desde su vida dispersa, que se instala en la obra de arte, que la mira repetidamente y a sí mismo, y que por ello ha de haber una existencia más elevada. (1994: 130.)<sup>1</sup>

Esa verdad es una verdad sin velos sobre el mundo pero también sobre el *sí mismo* del sujeto. Esto es aún más claro en Kant y en Rousseau. ¿Qué es la minoría de edad en Kant? La minoría de edad es una actitud. No nos hacemos cargo de nosotros, delegamos esa res-

---

1. Se trata de una conversación entre un abogado (el abogado del artista) y un espectador. En ese diálogo, ambos personajes debaten sobre la relación que existe entre el arte y la verdad.

ponsabilidad (esa libertad) en otros; por lo tanto, no se trata de otra cosa que de la relación que establecemos con nosotros mismos. Si no pensamos por nosotros mismos, otros se ocuparán de ello. A quien no se escucha a sí mismo, sólo le resta obedecer. La mayoría de edad llega a través de un comprometido gobierno de sí. Se trata de usar la razón, la propia razón, y gracias a ella refinar los conocimientos, mejorar el sistema social, eliminar las injusticias, las arbitrariedades, los dogmas. El impulso irrefrenable y total de la Ilustración nos empuja hacia la mayoría de edad.<sup>2</sup>

Por su parte, Rousseau dice en el Emilio:

Si existe algún medio de remediar el mal, es sustituyendo al hombre por la ley y dotando a la Voluntad General con una fuerza real, superior a la influencia de cualquier voluntad particular. (1977: 131.)

Allí aparece la idea de una verdad pura que se revela al hombre, que es superior a él pero que nace en él.

## La actitud crítica

Empero, la aprehensión de esa verdad requiere de un movimiento, no se trata de algo que se de en lo inmediato. Preexiste. Mas se halla oculta. La obra, la voluntad general y la mayoría de edad, constituyen una cosmovisión del mundo a la que se accede mediante la *actitud crítica*, la cual que es propia de la modernidad. Esa obra, esa voluntad, esa mayoría de edad son creaciones artificiales, humanas, invenciones: ison otras de las tantas máquinas que irrumpen en el siglo XVIII! Necesitan del trabajo crítico para su construcción y se erigen así como nuevas naturalezas con poder de transformar y crear, prolongar, hacer perdurar. De algún modo todas ellas son una obra de arte.

¿Qué entienden por *Crítica* nuestros autores? La pregunta se encuentra de cara a una inexorable multiplicidad de respuestas. Mas quisiéramos detenernos en aquello que Michel Foucault llama la *actitud crítica* y a partir de allí desglosar una serie de problemas de común importancia entre todos estos autores.

Pensamos en la crítica como procedimiento reflexivo y a la vez, como actitud de interrogación acerca de la política, la cultura y el arte (y sus imbricadas realidades); en los términos en que lo hace Foucault en *El Gobierno de sí y de los otros* (2009), en *Qué es la*

---

2. No intentamos aquí decir que la verdad en Kant puede conocerse. Pues no estamos hablando aquí de la verdad como idea de la razón sino como estado del sujeto mayor de edad en tanto libre o bien como verdad revelada en lo sublime, idea que los románticos toman de Kant.

*Ilustración* (1984). Y así es que podemos vislumbrar cierto movimiento que se produce en el interior mismo de ese concepto-actitud; movimiento que en tanto reflexivo y en la medida en que tiene injerencia en la práctica, busca una explicación de la estructura fundamental de la realidad en un sentido amplio. Esa búsqueda no puede escindir de su interés por *recomponer* el hiato que es propio de la modernidad, el cual desarrollaremos y que más adelante.

Lo que se advierte como parte fundamental de esta actitud crítica es la reflexión que contiene el presente. El contenido va delineando el sentido de toda interpretación filosófica. Los elementos del presente, o ese *nosotros*, no sólo nos permiten distinguir, tomar conciencia de lo que nos caracteriza como conjunto cultural, sino que a la vez es la expresión misma de la cultura en la cual los individuos están inmersos como partes activas, conscientes y reflexionantes.

La ilustración es *presente reflexivo* (que piensa acerca de su tiempo y, a la vez, se piensa a sí misma) que lleva a la salida del hombre de la minoría de edad.

## Modernidad. División y unidad

En el pensamiento de Kant se abre una hendidura entre los dos dominios de la razón (los dominios sensible y suprasensible o de los fenómenos y de las cosas en sí), mas esta no existe para que el sujeto de cuenta de su sentenciada esquizofrenia; sino, por el contrario, está allí para ser suturada. La brecha debe ser salvada por la razón. Así se advierte la importancia del juicio. La realización del bien moral supone la conexión entre la naturaleza sensible y la suprasensible.

La facultad de sentir no tiene un dominio (ni fenómenos, ni cosas en sí) por ello es que Kant la designa como *heautónoma*. El juicio no puede sino legislar sobre sí mismo en vez de sobre otros elementos sometidos. Además, su forma superior no compromete un interés particular. En su lugar, la facultad de sentir placer y dolor es desinteresada.

Por un lado, en lo bello (el juicio del tipo «esta rosa es bella») surge una concordancia libre entre facultades: entre la imaginación en tanto libre y el entendimiento en tanto indeterminado (este juicio no se realiza bajo un determinado concepto; de hecho, lo que se contempla no se puede conocer, sólo se puede sentir). Este es el juicio del gusto. Estamos ante la reflexión formal, es decir, la representación de una forma pura. Nada importa si el objeto representado en la imaginación existe o no. Lo sublime, por su parte, se distingue de lo bello por la representación de lo infinito añadido a lo bello. No se mira aquí el objeto del agrado como algo contraído a unos límites, sino como algo suprahumano e imponente. La imaginación es forzada hasta su límite, hasta el límite de lo que desconoce. Lo que

siente aquí el sujeto (dolor por la contradicción entre la potencia de la imaginación que no puede servir a las exigencias de la razón) permite un nuevo placer: la idea estética, la cual crea un nuevo modo de intuir otra naturaleza diferente de la dada. Del mismo modo que la idea racional, es un acontecimiento del espíritu. Ahora bien, para el acceso a lo sublime, se necesita genio.

Podríamos decir que el movimiento de la facultad de conocer a la de desear ocurre en este dichoso momento estético. Sin embargo Kant encuentra un problema en la subjetividad del juicio estético y busca más allá, rastrea en su propia teoría un principio objetivo: el juicio teleológico, el cual juzga conforme a reglas según el concepto de fin natural. Allí demuestra el filósofo cómo es el hombre, él mismo, el fin último, el fin supremo de la creación. Es únicamente el hombre en tanto ser racional quien puede encontrar en sí mismo el fin de su existencia. Él mismo es entonces culpable de su minoría de edad, y solo él es culpable de ella; porque la causa no reside en un defecto del entendimiento, sino en la falta de decisión y coraje para servirse de éste. Se trata de cobardía y pereza: *¡Sapere Aude!*

## Crítica y teatro

Kant hereda esta actitud crítica de Rousseau: para éste último, el tiempo primero es sencillo y bello, allí se practican las virtudes y se desprecian las florituras innecesarias. Aquella es una época de hombres que piensan que es «mejor practicar las virtudes que hablar sobre ellas» (Rousseau, 2000: 179). De allí que encuentre necesaria la vuelta al pasado,<sup>3</sup> la refundación de la unidad perdida.

Rousseau era duro con la sociedad de su tiempo. Encarnaba la actitud crítica al modelo de vida social, político y artístico que hacía a los sujetos ajenos y extraños entre sí. De ese modo inauguraba las múltiples formas de cuestionar y cuestionarse las posibles maneras de reconstituir un *nosotros*, un ser colectivo que necesariamente debía dejar de ser pasivo y adquirir voz.

¿Cómo pensar el *nosotros* críticamente? Para pensar la revolución francesa, Kant utilizaba la metáfora teatral. En la revolución aparecían las figuras del actor y del espectador. Era este y no aquel el que podía juzgar desinteresadamente la revolución y así convertirse en sujeto de la misma. ¿Pero de qué manera? A través de un juicio, refiriéndose a una comunidad de sentido. Como mencionábamos anteriormente, aquí el juicio operaba una servidumbre de paso entre un dominio y otro. El camino a la razón práctica.

---

3. Vuelta al pasado como modelo ideal a seguir, como fuente de inspiración.

Si quisiéramos pensarnos críticamente a partir del pensamiento de Rousseau deberíamos hacerlo no como actores ni como espectadores, sino como partícipes de una fiesta, como hacedores de nuestra comunidad. La metáfora teatral es fundamental en este autor, ella expone de una manera tajante la ilegitimidad de las formas corruptas que fueron adoptando no sólo la sociedad ginebrina, sino la sociedad moderna en su conjunto.

Metáfora como recurso estilístico y porque no, recurso poético, que da cuenta de las formas no vinculantes que se van desarrollando entre los hombres: máscaras, pelucas, vestidos, luces... todos adornos, ornamentos, que nos preparan para ir al teatro a hacer de espectadores, ¡tremendo!, espectadores pasivos, sin voz, ni movimiento a los que sólo les compete aplaudir, o sentirse conmovidos por algunos de los personajes de la obra en aquella oscura sala de teatro (moderno).

¿Cómo volver a participar de la anhelada Fiesta? De las Fiestas (patrióticas) o La vendimia descritas en *La Nueva Eloisa* (2007), que son las que despiertan en nuestra alma los sentimientos más puros, sencillos, todos ellos asociados a nuestra naturaleza.

Contraposición de modelos como el Teatro y la Fiesta, son la manera de ahondar entre los ejes de la denostada representación y la anhelada participación. Ambos modelos artificiales tienen enormes implicancias en el mundo de los hombres, conectándolos con distintas formas de construcción de su propio orden. Orden social, político y artístico en donde el Teatro moderno es claro ejemplo de la predominancia de las desvirtuadas y corruptas costumbres sociales, haciendo del propio hombre un mero espectador, exacerbando aún más el alejamiento de su propia naturaleza. En contraposición, las fiestas potencian la expresividad de los sentimientos más puros y sencillos de los hombres, conectándolos ya no con costumbres desvirtuadas sino con su virtud. Las relaciones que surgen a partir de esa conexión son la expresión de una comunidad que se asocian a las ideas de igualdad y libertad.

### Artificialidad / Totalidad con signo positivo

Es notable cómo lo *artificial* que llama al ser fundamental, es concebido en Rousseau, en Kant y en los románticos. En repetidas oportunidades, Schelling nos habla de que el proceso artístico consiste en un alejamiento de la naturaleza, pero ese alejamiento es positivo en el sentido kantiano de lo sublime. Sublime es lo que, por poder concebirlo, revela una facultad del espíritu que va más allá de toda medida de los sentidos, que se aleja del dominio de la ley natural y de cualquier concepto del entendimiento:

Lo bello de la naturaleza se refiere a la forma del objeto, que consiste en su limitación, lo sublime, al contrario, puede encontrarse en un objeto sin forma, en cuanto en él

u ocasionada por él, es representada ilimitación y pensada sin embargo, una totalidad de la misma [...]. (Kant, 1991: 237.)

La naturaleza vuelve a ganarse, en el romanticismo alemán, en un nuevo proceso de creación ahora superior, como en el pensamiento de Rousseau.

El ser fundamental, puro, recordemos, es en estas tres líneas de pensamiento, un sujeto y un colectivo de manera dialéctica.

Encontramos puntos de contacto entre la novela romántica rousseauiana y la alemana. Piénsese en los personajes de Charlotte en las *Desventuras del joven Werther* de Goethe (1774) y el de Julie en *La Nueva Eloísa*.

En un pasaje muy citado de *La Nueva Eloísa*, Rousseau nos cuenta, de la mano de Saint-Preux, cómo ese jardín que se descubre casualmente dentro de la propiedad de Julie, tan *aparentemente* virgen y sin vestigios de la «mano del hombre» (Rousseau, 2007: 516) no es tal, sino que es producto de la labor de un Jardinero. Como señala Rinesi (1996) tomando la interpretación de Staronbinsky, puede pensarse que esa aparente no intervención de lo artificial no es otra que la tan problemática figura del Legislador rousseauiano. Ese ser excepcional que viene a educar a la comunidad en su propia legislación. Es esa mano que nada tiene que ver con lo natural la que viene a *restaurar* aquello que, para Rousseau, la naturaleza ya perdida del hombre no puede realizar. Y a la vez es aquel que posee un conocimiento certero de ese ser colectivo puro.

«La rehabilitación de la naturaleza perdida del hombre» (Rousseau, 1977: 155) es, para este autor, la rehabilitación del arte, esferas indisociables. Pues es lícito decir con Rousseau, que una de las más sublimes experiencias del hombre bueno (virtuoso) va a ser *contemplar* la belleza del orden, de la cual él es un partícipe «Creador» (Rousseau, 1977: 155).

## Ars o tekhnè y el técnico vs. Bellas Artes y el artista

Sin embargo, la teoría distancia a la literatura germánica de principios del siglo XIX del ginebrino. Existe entre los románticos una crítica constante a los usos normativos del arte o a su puesta en función edificante. Este grupo de artistas filósofos piensa en un arte apartado, inmaculado. Un todo propositivo autónomo. No olvidemos que su movimiento participa de la gestación de las Bellas Artes y que con ellos se crea un nuevo principio estético que se distingue de la idea de arte como tekhnè, como actividad conforme a reglas; mientras que en la teoría rousseauiana jamás se la separa del entramado político y social que la contiene. Eso explica la transposición de conceptos del arte a la política y viceversa en la literatura de Rousseau. Esto no quiere decir que este último pensase al arte como técnica. Rousseau

también teoriza sobre el genio, el cual es aquél que capaz de reproducir las emociones reales pero siempre en una forma que las haga comprensibles a los demás: el genio es el legislador. Como en Kant, el problema de la comunicabilidad del sentimiento de lo bello es central: «la reproducción de la esencia de los sentimientos humanos» (Grimsley, 1977: 167). La actividad del genio, aunque educada, es inseparable de la autenticidad propia de la naturaleza.

Entonces, mientras que Kant se aboca al juicio teleológico en detrimento del juicio estético, Rousseau no abandona jamás la idea de *obra*. De *obra* en un sentido peculiar, no como se la pensaba en su época (como producto de una técnica), no como la gestaban los modernos (Bellas Artes), ni en su modo contemporáneo (obra inmaterial).

Una de las apuestas fuertes de este autor, es la de establecer una estrecha relación entre el arte y los sentimientos humanos, términos en los que él mismo entendía la tragedia clásica: «Aquellos espectáculos grandiosos y magníficos que se ofrecían a cielo raso y en presencia de todo el pueblo» (Rousseau, 1996: 38). *Obra* como expresión de la combinación entre esparcimiento, naturaleza y vida en comunidad.

### *Mimesis* como representación vs *Mimesis* como acto autorreflexionante

Pensemos el problema de la *mimesis* a través de estos tres ejes (Rousseau, Kant y los románticos): la imitación, dice Novalis, tiene lugar sin sollicitación exterior. Tal como lo explicaba Kant, lo bello y lo sublime están allí más allá del objeto. La imitación es un acto autorreflexionante y en este sentido, crítico.

Escribe el pintor alemán, Caspar Friederich al reflexionar sobre su famosa pintura *El monje mirando el mar*: «El pintor no debe pintar meramente lo que ve ante sí, sino también lo que ve en sí» (Friederich, 1994: 16). Se trata de un acto único y subjetivo, crítico y reflexionante, estético y político. La obra romántica, sin embargo, no solo es crítica en su forma si no también en su contenido. Hay una reflexión de la obra en el sujeto y una reflexión del sujeto en la obra.

Para Rousseau, en cambio, la imitación (como capacidad propia del hombre) puede degenerar en representación; y este autor es antirrepresentacionista. La imitación, como la representación, no puede ser considerada como una esfera autónoma de las otras esferas y capacidades de los hombres; y dado que el hombre está inmerso en una época degenerada y viciosa, esta no puede sino ser la expresión de ese tiempo:

En la sociedad moderna, la imitación aunque está motivada por el deseo de proyectarse fuera de uno mismo, se basa en motivos como el orgullo o los celos, y rápidamente degenera en vicio. Por tanto el arte contemporáneo, en la mayoría de sus manifestacio-

nes, asume una forma puramente artificial, efímera y corrupta, por cuanto imita a los objetos que le suministra el medio social: sólo el arte que está basado en la naturaleza logrará una manifestación estable y duradera. (Rousseau, 1977: 163.)

## Conclusión

Sin embargo, la voluntad general podría considerarse desde el Romanticismo como representación de un dato no empírico, de *artificio benigno*. Podríamos pensarla como una «verdad mágica» en términos de Novalis (1994), la cual emparenta lo indeterminado o el ser (siguiendo a Rousseau) con un estado eminentemente positivo que deviene *mímesis*, a la manera del jardín simuladamente virgen de la *Nueva Eloísa*.

Exactamente en ese lugar, en el de la voluntad general, el alemán piensa el arte. Es el arte y su potencia quienes pueden proveer armonía social y experiencia plena al mundo. Creemos que aquí se juega la apuesta política romanticista, desde una estetización de la misma. Mientras que en Rousseau se trataría de una politización genuina de la sociedad que compromete a sus sujetos a un desplazamiento de sí mismos, a una transformación profunda, mediante una práctica de autorreflexión y de reflexión actual como luego lo soliciaría Kant en *¿Qué es la Ilustración?*

Entendemos la crítica como actitud estético-política, actividad del crear una cosmovisión del mundo que nos permite pensar una idea de totalidad-unidad en la que hay un *nosotros* en el cual estamos inmersos.

Porque no somos libres es que debemos ser críticos.

## Bibliografía

- Deleuze, Gilles (1997). *La filosofía crítica de Kant* (Traducido por Galmarini, Marco Aurelio). Madrid: Cátedra.
- Foucault, Michel (2009). *El gobierno de sí y de los otros*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1999). *Estética, ética y hermenéutica*. Obras esenciales, vol, III. Barcelona, Paidós, pp. 335-352
- Grimsley, Ronald (1977). *La Filosofía de Rousseau*. Madrid: Alianza.
- Kant, Immanuel (1991). *Observaciones sobre el sentimiento de lo bello y lo sublime y Crítica del Juicio* (Traducido por Larroyo, Francisco). México DF: Porrúa.
- (2008). *Crítica de la Razón Pura*. Buenos Aires: Libertador.

- Novalis, F.; Schiller, F.; Schlegel, A.W.; Von Kleist, H. Y Hölderlin, F. (1991). *Fragmentos para una teoría romántica del arte*. Madrid: Tecnos.
- Rousseau, Jean Jaques (1996). *Carta a D’Alambert* (Traducido por Bernini, Emilio y Estudio preliminar Rinesi, Eduardo). Santiago: ARCIS- LOM.
- Rousseau, Jean Jaques (2007). *Julia, o La Nueva Eloísa* (Traducido por Ruiz Ortega, Pilar). Madrid: Akal.
- (1966). *Emilio o la Educación* (Traducido por Marchena, José). Buenos Aires: El Ateneo.
- (2000). *Discurso sobre la Ciencias y las Artes* (Traducido por Armiño, Mauro). Madrid: Alianza.
- Von Goethe, Johann Wolfgang (2005). *Las desventuras del joven Werther*. Buenos Aires: Anaya.

## Política y sujeto: entre el acontecimiento y el desacuerdo

Marilé Di Filippo\*

Julia Exposito\*\*

### Introducción

Con esta propuesta, pretendemos adentrarnos en las reflexiones de dos autores del pensamiento político contemporáneo tales como Alain Badiou y Jacques Rancière intentado bosquejar algunas líneas de confluencia entre estos dos exdiscípulos del marxismo estructuralista althusseriano, quienes han intentado una profunda reformulación del legado emancipatorio de su maestro. Con tal cometido, nos inmiscuiremos en ciertos conceptos centrales de la obra de dichos autores, a saber: *la política - lo político/la policía, acontecimiento/desacuerdo, sujeto/proceso de subjetivación.*

La apuesta central consistirá en, a partir de una metodología plenamente cualitativa consistente en un abordaje hermenéutico-analítico de estos conceptos, reflexionar sobre estos modos alternativos de pensar la política, particularmente concibiéndola como «ruptura» del orden, el cual también trabajaremos en las diferentes significaciones que adquirirá en cada uno de los autores, explorando a su vez la posibilidad de una subjetividad diferente y provocativa atravesada en su emergencia por la negatividad y la contingencia. Sujeto que será precisamente, el nuevo reto de la filosofía política pos-estructuralista.

---

\* Licenciada en Ciencia Política. Becaria Doctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Maestranda de la Mestría en Estudios Político-culturales del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctoranda del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante de diversos proyectos de investigación.

\*\* Licenciada en Ciencia Política. Maestranda de la Mestría en Estudios Político-culturales del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Integrante de diversos proyectos de investigación.

## Política del sujeto

La política en Rancière y Badiou supone necesariamente un gesto de ruptura, de disenso, de quiebre. La política hace agujero, pero: ¿dónde?, ¿qué rompe? La misma está ligada al *desacuerdo*, al *acontecimiento*. Ella siempre viene después, después del *orden policial*, después del *orden de lo Uno*. Desacuerda, litiga, acontece fracturando la *cuenta policial*, la *cuenta por Uno*.

Rancière sostiene que la política tiene que ver con la cuenta de las partes de la comunidad, con el ser parte o no de la cuenta, que es siempre falsa, doble, errónea. Una cuenta que categoriza entre «aquellos a quienes se ve y aquellos a quienes no se ve, aquellos de quienes hay un *logos* [...] y aquellos de quienes no hay un *logos*, quienes hablan verdaderamente y aquellos cuya voz, para expresar placer y pena, sólo imita la voz articulada» (Rancière, 2007: 37).

Voz de maullido, de queja, ruido sin sentido.

De allí que, lo que se disputa en la política es la constitución misma de la *esthesis*, de la *partición de lo sensible*, por la cual se atribuyen determinados cuerpos a ciertos lugares en la comunidad. De esto se desprende la siguiente definición de la política: «la política es en primer lugar el conflicto acerca de la existencia de un escenario común, la existencia y la calidad de quienes están presentes en él» (Rancière, 2007: 41). La política entonces, no es la puesta en común de intereses a partir del uso de la palabra, sino que, precisamente:

hay política porque quienes no tienen derecho a ser contados como seres parlantes se hacen contar entre éstos e instituyen una comunidad por el hecho de poner en común la distorsión, que no es otra cosa que el enfrentamiento mismo, la contradicción de dos mundos alojados en uno solo: el mundo en que son y aquel en que no son, el mundo donde hay algo “entre” ellos y quienes no los conocen como seres parlantes y contabilizables y el mundo donde no hay nada. (Rancière, 2007: 42.)

Dos mundos distintos que implican dos modos diferentes del ser-juntos, dos formas diferentes de contar. El primero, es un orden de los cuerpos, los distribuye en lugares y funciones en base a sus propiedades, según su nombre o su ausencia de nombre, y dependiendo del carácter lógico o fónico de los sonidos que ellos emiten. Este modo de ser-juntos otorga a cada parte el lugar que le corresponde según lo que es. Se distribuyen los cuerpos en el espacio de su visibilidad o de su invisibilidad de modo que las maneras de ser, de hacer y de decir remitan unas a las otras. Este modo de ser-juntos adquiere el nombre de *policía*. La policía es la que marca la regla del aparecer, es una constitución simbólica de lo

social, es «la ley generalmente implícita que define las formas del tener-parte definiendo primero los modos perceptivos en los cuales se inscriben [...]» (Rancière, 2006: 70).

La política, el segundo mundo, rompe la configuración sensible, el orden de los cuerpos establecido, por la acción de un supuesto que —por definición— le es heterogéneo a este orden, que no tiene lugar en él: el de una parte de los que no tienen parte. Rancière expresa:

la actividad política es la que desplaza a un cuerpo del lugar que le estaba asignado o cambia el destino de un lugar; hace ver lo que no tenía razón para ser visto, hace escuchar un discurso allí donde sólo el ruido tenía lugar, hace escuchar como discurso lo que no era escuchado más que como ruido. (2007: 45.)

La política se guía en su acción disensual por el *principio de la igualdad*, al que le da permanente actualidad en forma de casos, que inscriben la verificación de la igualdad de modo litigioso. A su vez, opera según la racionalidad del *desacuerdo*. Rancière aclara:

por desacuerdo se entenderá un tipo determinado de situación de habla: aquella en la que uno de los interlocutores entiende y a la vez no entiende lo que dice el otro. El desacuerdo no es el conflicto entre quien dice blanco y quien dice negro. Es el existente entre quien dice blanco y quien dice blanco pero no entiende lo mismo o no entiende que el otro dice lo mismo con el nombre de la blancura. (Rancière, 2007: 8.)

Más aún, Rancière asevera: «las estructuras del desacuerdo son aquellas en las que la discusión de un argumento remite al litigio sobre el objeto de la discusión y sobre la calidad de quienes hacen de él un objeto» (2007:10-11). Por tanto, es el lugar, el medio, el objeto y los sujetos mismos de la discusión sobre los que versa el litigio y los que tienen que ser probados. Se litiga incluso sobre la existencia misma del litigio, litigio del litigio no es más que el verdadero escándalo propio de la política.

Por su parte, la teoría badioudiana se articula en torno a la noción de acontecimiento. Este es una verdadera ruptura con respecto a la *cuenta por Uno*, que se asimilaría a la policía rancieriana.

No obstante, es preciso comprender que el acontecimiento surge de aquel lugar que es situado como nada por la situación estructurada, o sea por la cuenta por Uno. Es decir, todo orden de lo Uno es fallido y genera lo que Badiou llama *sitio de acontecimiento*. Este demarca el lugar vacío de toda estructura, que podría devenir en acontecimiento-ruptura de una trama discursiva dada.

Pero, ¿cómo es posible que la falla se haga presente? Badiou sostendrá que, para que advenga una localización del vacío, es necesario que se produzca un disfuncionamiento de la cuenta. «El acontecimiento será ese ultra-uno de un azar, desde el cual el vacío de una situación es retroactivamente detectable» (Badiou, 2003: 71).

La fisura del orden social es la condición de posibilidad del acontecimiento. Es decir, el *sitio* no es el acontecimiento mismo. Para que este último se produzca, al decir de Palti, «es necesario una *intervención* que haga advenir ese vacío al Ser, lo introduzca en la situación como aquello innominable en ella» (Palti, 2005: 176-177).

Mientras que el sitio de acontecimiento es el sitio contingentemente necesario de la estructura, el acontecimiento depende de la decisión contingente del *sujeto*, como veremos más adelante. Además, no toda irrupción acontecimental supone la fractura del orden. El acontecimiento no es inmune a ser *contado* por la situación, es decir, a ser normalizado.

Para que un acontecimiento exceda a su sitio de acontecimiento es preciso que se produzca un *procedimiento de intervención*, que no es más que la *nominación* del acontecimiento. Esta, a su vez, es lo que marca el tiempo de la acontecimentalidad. Ella presenta un acontecimiento para habilitar el advenimiento de otro. En otras palabras, la intervención es la temporalidad entre dos acontecimientos. Es lo que constituye el lugar para que se apueste por lo impresentable. Este tiempo acontecimental genera una diagonal en la situación dislocando el sentido.

El operador de *fidelidad* es lo que caracteriza al segundo acontecimiento. Este es, para Badiou, un conjunto de procedimientos por los cuales se discierne en una situación a «los múltiples cuya existencia depende de la puesta en circulación de un múltiple acontecimental, bajo el nombre supernumerario, que le confirió una intervención» (Badiou, 2003:259). La fidelidad se puede pensar como un contra-estado, ya que organiza en la situación otra legitimidad de las inclusiones. Por lo tanto, la fidelidad es aquel *operador de conexión* de las partes del acontecimiento.

El lugar que se abre al nombrar un acontecimiento no es más que el lugar de una *verdad*. Ella es en definitiva lo que trasciende la norma, haciendo un agujero en el *saber* estructural. La *verdad*, será, en términos de Badiou, ese *múltiple genérico* que adviene a través de la nominación acontecimental. Es aquello indiscernible, que no precisa de ningún *saber*. Es decir, lo *genérico* es para la teoría badioudiana aquello que no se puede discernir por el orden de lo Uno.

La *fidelidad* del acontecimiento lejos de ser *sapiente*, es un trabajo militante, se constituye con una *decisión* y la posterior apuesta por esa decisión. Es decir, lo verdadero se encuentra siempre controlado por el principio de fidelidad, ligado al acontecimiento y a la intervención. Mientras que lo verídico se haya controlado por el saber, por lo tanto contado-por-uno.

Ahora bien, para Badiou «lo verdadero tiene posibilidad de ser distinguido de lo verídico sólo si es infinito» (2003: 369). Por lo tanto, que una verdad sea infinita no habilita que un punto *local* de esa verdad, también lo sea. En otras palabras, una *verdad* es infinita pero el *sujeto* de esta verdad es el despliegue finito del acontecimiento.

## Sujeto de la política

Para ambos autores, la política es asunto de sujetos, se despliega a partir de la multiplicación de las operaciones de subjetivación, que apuestan al disentimiento, al desacuerdo, al acontecimiento y que, al mismo tiempo, generan argumentaciones y aperturas de mundos comunes disensuales donde el sujeto argumenta, nomina, interviene. Para Rancière, el sujeto es siempre excedente, *uno de más*. Permite la aparición de la política en tanto inventa mundos litigiosos en los que encuentran posibilidades de ser contabilizados los incontados pero que, no obstante, vincula esa nueva cuenta a su imposibilidad constitutiva.

La subjetivación política, entonces, deshace pero a la vez recompone, da lugar a nuevos escenarios en donde se alteran los modos de hacer, de ser y de decir. Por ello es que el sujeto político debe pensarse al modo de un *operador* que une y desune los lugares, las funciones, los nombres, en el nudo entre los repartos del orden policial y lo que ya está inscripto allí de la igualdad, por más frágiles y fugaces que sean dichas inscripciones.

Como asevera Rancière una subjetivación política es

la producción mediante una serie de actos de una instancia y una capacidad de enunciación que no eran identificables en un campo de experiencia dado, cuya identificación, por tanto, corre pareja con la nueva representación del campo de la experiencia. (2007: 52.)

La subjetivación se comprende, por tanto, como opuesta a la identificación en la ya que se trata de la inscripción de un nombre de sujeto como diferente a toda parte identificada en la comunidad.

Un proceso de subjetivación es una desidentificación o desclasificación, el arrancamiento a la naturalidad de un lugar; en otros términos, la política no es la acción de identidades constituidas, sino de sujetos que siempre son separaciones entre identidades. Ello implica la apertura de un espacio de sujeto donde cualquiera puede contarse, porque ese espacio es el lugar para la cuenta de los incontados, la puesta en relación de una parte con la ausencia de parte. La subjetivación es producto de esas líneas de fractura múltiples por las cuales los individuos subjetivan la distancia entre su condición de animales dotados de voz y el encuentro violento con la igualdad del *logos*.

A su vez, Rancière propone que la subjetivación política supone también una *heterología*, una lógica del otro. El sujeto rancieriano, en fin, deberá identificarse de modo imposible con la causa del otro, a la vez, será tal, en tanto se desidentifique de los lugares que la estructura consensual le adjudica y evite la identificación consigo mismo y fundamentalmente su transformación en el Gran Sujeto, siendo intermitente y sin cuerpo consistente.

Para Badiou, como quedó delineado precedentemente, el acontecimiento no es más que producto de un sujeto que lo nombra. Por lo tanto, el acontecimiento es en última instancia efecto de una *decisión*. El mismo acto de decisión es lo que torna contingente la posibilidad de la acontecimentalidad. El sujeto es ahora quien decide, ya no su condición estructural, sino su posibilidad de excederla.

Podríamos decir que para Badiou antes del acontecimiento hay un *animal parlante* que es convocado por las circunstancias para devenir en *sujeto*. Las circunstancias son producidas por una ruptura en la situación. Es decir, las circunstancias se generan por la dislocación de la estructura a causa de un acontecimiento, produciéndose así el advenimiento de una verdad que suplementa la situación. Se debe suponer entonces que lo que convoca al advenimiento subjetivo es un *plus*, el cual es producto de una *nominación* indecible para la situación.

Un sujeto es, por lo tanto, una configuración local *finita* de un procedimiento genérico; es un conjunto finito de indagaciones. El sujeto es el que efectúa un indiscernible; es quien fuerza una decisión, la cual conlleva consigo que el mismo se relacione con la situación desde la ruptura, desde el punto de un suplemento acontecimental. En consecuencia, para Badiou, el proceso de subjetivación solo ocurre «si se toma la *decisión* de ser fiel al acontecimiento contra el mundo de las reglas y opiniones preestablecidas» (Marchart, 2009: 166).

El sujeto de la teoría badioudiana no es pensado como *sustancia*. En efecto, este sujeto no constituye la organización de un *sentido* de la experiencia, no tiene una función trascendental. El sujeto es mero *exceso de la situación*; no es resultado así como tampoco es origen. Parafraseando a Badiou, el sujeto es contingentemente raro, por el hecho de que el procedimiento genérico es una diagonal de la situación.

El proceso de subjetivación es la emergencia de un operador de conexión fiel, consecutiva de una nominación de intervención. En consecuencia, *sujeto* es lo que liga el acontecimiento como intervención y el procedimiento de fidelidad, como operador de conexión. Solo hay sujeto si se es fiel al acontecimiento-verdad del que es parte y producto. De este modo, el sujeto como punto local situado es el —entre dos— de la nominación-intervención y del operador de conexión de fidelidad. Es por lo tanto, el advenimiento del acontecimiento a la situación en el modo de un procedimiento genérico. De esta manera, el proceso de

subjetivación es el que hace posible una verdad, a la vez que la verdad es la condición de posibilidad del sujeto:

la subjetivación, nudo aporético de un nombre en exceso y de una operación no-sabida, *traza*, en situación, el devenir múltiple de lo verdadero, a partir del punto-que no es- donde el acontecimiento convocó al vacío y se interpuso entre el vacío y él mismo. (Badiou, 2003: 434.)

El sujeto es, entonces esa misma temporalidad (la acontecimentalidad desplegada) vista desde el lado de la intervención, el *entre-dos*» (Palti, 2005: 178) acontecimientos. Es el que establece una conexión con el exceso, invocando a una verdad a la que presupone. El sujeto como *evaluador local* de una verdad es un militante de ella y de su fidelidad.

Para Badiou entonces, es necesario abandonar toda noción bajo la cual se afirme que el sujeto es poseedor de una verdad o que se encuentra ajustado a ella. El sujeto badioudiano, al ser el momento finito y local de una verdad, falla en sostener su adjudicación global.

La apuesta de Badiou radica en que el sujeto cree que hay una verdad y esta creencia genera una confianza en aquella verdad incognoscible, incompleta. De este modo, el sujeto badioudiano es un sujeto activo, siempre militante, que apuesta por la creencia de una verdad imposible de asir. El sujeto es la fidelidad al acontecimiento-verdad.

La verdad conocida por el sujeto es producto de que todo sujeto genera nominaciones. Los nombres que utiliza suplementan a la situación, no tienen un referente en ella. De ahí que para la situación los nombres utilizados por el sujeto carezcan de sentido.

El sujeto se ubica en el entrecruzamiento del saber y la verdad. Éste es el axioma de la subjetivación, que Badiou denominará *forzamiento*. Ya que —tanto que configuración local de un procedimiento genérico— el sujeto es capaz de forzar la veridicidad de un enunciado para una situación por-venir, es decir que puede forzar el ad-venir de una verdad. De este modo, el sujeto badioudiano es el que decide lo indecible.

## Conclusión

Para concluir se torna necesario marcar ciertas aporías que surgen de este intento audaz por parte de los autores de repensar las preocupaciones de Althusser.

En primer lugar, en ambas obras se produce una imposibilidad analítica de precisar la primacía ontológica del sujeto o de la política. Esta se despliega en ambos a partir de la multiplicación de los procesos de subjetivación, pero simultáneamente no hay posibilidad de pensar al sujeto sin una operación política que lo constituya.

La segunda aporía consiste en que la nominación acontecimental o la invención propia del desacuerdo deben salirse del orden policial para ser tales, pero deben evitar convertirse en un nuevo orden, en una sutura total, escapando a la vez de las garras del antiguo. Ni la nominación ni la *poiesis* propia del desacuerdo pueden ser absolutas, totales, sino que su propia condición de posibilidad de *ser* es a la vez su imposibilidad constitutiva.

Una última aporía indica que la política tiene pretensiones de emancipación con respecto al orden. Sin embargo, en los autores se evidencia la posibilidad-imposibilidad de la emancipación como tal. Es decir, si se piensa en una transformación radical se corre el riesgo de caer bajo la simbolización de una nueva estructura policial que cuenta por Uno. Se reniega de todo *telos* pero no obstante se pretende exceder el gesto de ruptura. Entonces la pregunta es: ¿podemos conformarnos con pisar solo sobre las ruinas de lo que rompimos?

## Bibliografía

- Badiou, Alain (2003). *El ser y el acontecimiento*. Buenos Aires: Manantial.
- (2007). *Manifiesto por la filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Marchart, Oliver, (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Palti, Elías José (2005). *Verdades y saberes del marxismo. Reacciones de una tradición política ante su «crisis»*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Rancière, Jacques (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2009). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- (2006). *Política, policía y democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

## El Republicanismo y su actual permanencia

Javier Etchart\*

### Introducción

¿Continúa teniendo sentido hablar de *Republicanismo* en las sociedades actuales? ¿Puede todavía una antigua tradición de pensamiento ofrecer algo para la comprensión política contemporánea? ¿Existe una única interpretación de esta tradición que se afirme de manera indiscutible frente a otras explicaciones posibles? Estos son interrogantes centrales del presente trabajo, el cual se inscribe dentro de la tendencia de aquellos que sostienen la importancia de mantener la dicha tradición, aún cuando esta postura se vea cuestionada, tanto por teóricos críticos que consideran que se trata de una tradición de pensamiento terminada, y por ello intentan relegarlo a una mera pieza arqueológica, como también por aquellos que menosprecian su real diferenciación de la dominante filosofía liberal.

Este trabajo se sitúa en el campo de la teoría y la filosofía política normativa, y reconoce al mismo tiempo la relevancia de las distintas aportaciones que se han hecho al estudio del republicanismo clásico y moderno desde la perspectiva de la historia intelectual.

A efectos de cumplir con la propuesta, el texto se divide en los siguientes apartados: *a)* observaciones críticas sobre la importancia del republicanismo en la actualidad; *b)* la propuesta presente interpela aquellas críticas, para ello y de manera fundamental, la obra de *Philip Pettit* y su concepto de libertad como no-dominación, constituyen inicialmente la base intelectual de esa refutación; y, *c)* a partir de sus aportes aparecen otros recortes republicanismos, de los cuales señalo la contribución de autores hispanoamericanos quienes encuentran en la idea de la *propiedad* una base desde la cual sustentar sus posiciones teóricas.

---

\* Licenciado en Ciencia Política-Especialista en Ciencia Política y Sociología-Flacso-Maestrando en Ciencias Humanas y Sociales-Orientación en filosofía política. UNQUI. Docente/Investigador Universidad Nacional de Luján-Dpto. Ciencias Sociales (<fliaetchart@yahoo.com.ar>).

## Desarrollo

### *a) El resurgir del republicanismo y sus críticos*

Entre 1960 y 1970 y a partir de nuevas interpretaciones de los orígenes de la historia americana en el siglo XVII, resurge una fuerte producción académica de raigambre republicana que trasciende su inserción geográfica inicial, y se embarca en una polémica de filosofía política normativa con distintos representantes arquetípicos de las diferentes vertientes del liberalismo y del propio comunitarismo.

Pese al anterior señalamiento, existe un conjunto de pensadores con fuerte predicamento en el ámbito de la de la historia y de la ciencia política que han cerrado filas en torno a una crítica al republicanismo, argumentando que se trata de una tradición emparentada con un conjunto de ideas vinculadas al pasado, pero sin incidencia para lograr un discurso capaz de definir o de comprender la complejidad del mundo actual. De acuerdo con esta perspectiva, el republicanismo contemporáneo constituye, como máximo, una alternativa moral al liberalismo, una vieja pieza que solo debe ser revisitada con motivos arqueológicos. Robert Dahl (1991), Natalio Botana (1997), Ángel Rivero (1998) y Norberto Bobbio (2002), son solo algunos de los pensadores que abonan esta tesis.

De los autores anteriormente mencionados reseñaré en lo que sigue la posición de uno solo de ellos,<sup>1</sup> la cual nos servirá como sintetizador de esta narrativa republicana crítica. Concretamente se trata de *Natalio Botana* y su texto: *La tradición republicana* (1.<sup>a</sup> ed. 1984, 2.<sup>a</sup> ed. 1997) de gran influencia en nuestro país, ya que se ha transformado en una fuente casi obligatoria en los programas de estudios de disciplinas humanísticas.

Podría afirmarse que allí Botana asocia el valor del republicanismo con dos conceptos centrales: la *virtud*, y la moderación del gobierno por medio de *controles* institucionales contra cualquier despotismo. Así, en la nota preliminar a su segunda edición, Botana se encarga de aclarar de qué modo entiende esas relaciones:

[...] la república era al cabo, una forma de gobierno que descansaba en ese atributo del ciudadano que lo hacía comportarse, en tanto sujeto participante, teniendo en mira el bien de todos [...] El siglo XVIII [...] arrojó al debate una novedad de proporciones. Antes que un laboratorio de la virtud, la república era un conjunto de derechos institu-

---

1. Por cuestiones de extensión no podré desarrollar las posturas de Dahl, Rivero y Bobbio, quienes más allá de ciertas variaciones, terminan asociando al republicanismo con virtud cívica y dedicación hacia los asuntos públicos, cuestiones estas que no pueden mantenerse en las sociedades actuales. El caso de Bobbio es más terminante en relación con el tema ya que considera que: «en mi trayectoria como estudioso de la política nunca me he cruzado con el republicanismo, ni con la república [...] es una forma de estado ideal un modelo ideal que no existe en ninguna parte [...]» (2002: 10-13).

cionalizados en una ley suprema [...] Formada en torno a la declaración de derechos, al gobierno limitado y a la separación de poderes, la tradición liberal, dueña en sí misma de una riquísima variedad de puntos de vista, ocupa el centro de la tradición republicana en el siglo XIX junto a una constelación de ideas [...]. (Botana, 1997: pp. VI-VII.)

Según éste entonces, dado que el concepto clásico de virtud pierde fuerza en las sociedades modernas, el republicanismo queda como una tradición del pasado. Al mismo tiempo, el constitucionalismo liberal moderno, con un pie en la garantía de los derechos individuales y el otro en el control horizontal del poder —división de poderes—, permitió que los valores republicanos fueran fundidos en la nueva tradición liberal.

Con posterioridad a este texto, en el año 2006 dicta una conferencia<sup>2</sup> donde retoma y ahonda el desarrollo actual del debate republicano. Allí expone la idea de un republicanismo clásico —Roma— que continúa en el siglo XVII —etapa revolucionaria inglesa—, para luego consolidarse y extenderse en el siglo XVIII —Francia y colonias Americanas—. Pero aquí la república clásica modifica alguno de sus presupuestos, se incorporan nociones más ajenas a ella tales como la elección, la representación, los derechos, la separación de poderes con sus respectivos *checks and balances*, «tal fue el desiderátum del buen gobierno republicano que debía plasmarse en una constitución escrita. Desde entonces la república fue sinónimo de república constitucional» (Botana, 2006: 221).

En esta conferencia incorpora ahora sí el aporte de autores contemporáneos como Pocock y fundamentalmente la idea de libertad y la re-significación del pensamiento de Maquiavelo que se halla en los escritos de Skinner, e incluso valora que la producción académica de estos aportes fue en aumento transformándose en «una alternativa contemporánea al liberalismo».

De cualquier forma, y aún cuando Botana reconoce una nueva aparición republicana, su visión conceptual del mismo no ha sufrido alteraciones sustanciales respecto a su texto inicial. El republicanismo contemporáneo básicamente sigue siendo para él un régimen moderado de gobierno, tensionado por extremos peligrosos que tienden a destruir todo sistema político y de los cuales hay que prevenirse. En el intento del historiador político por entender el pasado y su continuidad, y la del analista comprometido con la actual realidad, Botana señala sus temores cuando un régimen se desborda, de allí que hay que prevenirse de los ejecutivos fuertes en la región y su correlato clientelar que corrompe a la población.

---

2. «El debate contemporáneo acerca del republicanismo», conferencia pronunciada en la Universidad Torcuato Di Tella con motivo de su designación como profesor emérito, el 16 de agosto de 2006, y que fue publicada como apéndice en el texto de su autoría *Poder y Hegemonía, el régimen político después de la crisis* (2006) Buenos Aires: ed. Emecé.

[...] lo primero que despierta nuestra atención es el delicado equilibrio de poderes sobre el cual debería reposar el régimen republicano. Un equilibrio que no es estático sino dinámico, que se hace y rehace al influjo de las demandas sociales y de las expectativas de la opinión pública. Entre los hilos de continuidad que enlazan a las repúblicas del pasado y del presente, éste es, quizás, uno de los más robustos. Para antiguos, modernos y contemporáneos, la república es pluralidad de poderes y no hegemonía de un poder sobre el resto [...]. (Botana, *op. cit.*: 232-233.)

En definitiva, para este autor —entre otros más— el republicanismo constituye simplemente un lapso de tiempo en la historia del liberalismo y no una tradición que compite con él. En realidad, esta forma de analizar al republicanismo les ha impedido a todos ellos observar otros aspectos a partir de los cuales este podría continuar su trayectoria en la actualidad. Esta cuestión queda clara dado que ninguno de los críticos antes mencionados realiza una revisión exhaustiva de la trayectoria republicana, pese a las publicaciones de autores como Skinner, Pocock y los posteriores trabajos de Pettit.

#### *b) La concepción republicana de la libertad en Philip Pettit*

En la tendencia por recuperar el pensamiento republicano, este apartado propone ubicar centralmente al pensamiento de *Philip Pettit* y su particularidad interpretación republicana, especialmente por considerar que su aporte tiene aspectos novedosos que enlazan justificada y razonablemente cuestiones históricas, conceptuales y normativas, las que avalan su ubicación como un autor substancial en el retorno de esta tradición.

Sin embargo, ante la necesidad de legitimarse, el regreso de una vieja tradición contiene siempre el peligro de querer explicarlo todo bajo esa luz, por tanto estará latente un riesgo aún mayor, que es el de transformar al propio republicanismo en un variopinto molde que trae más confusión que claridad en la teoría política. Dicho temor es advertido por el propio Pettit, para quien sin embargo hay en todas esas proposiciones algo común que los unifica, y que se transformará en el tema central de su propuesta: «Al final, el elemento unificador más importante de la tradición puede haber sido el hábito de conceptualizar la libertad de un modo característicamente distinto» (Pettit, 1997: 39).

El punto de partida teórico para la exposición y desarrollo del concepto de libertad de Pettit es el influyente texto de *Isiah Berlin* «Dos conceptos de libertad», en *Cuatro ensayos sobre la libertad* (1958, 1993 en castellano), en donde el autor realiza una distinción entre dos significados distinguibles de la libertad: *la libertad negativa* enfrentada a otro tipo de libertad denominada *positiva*.

Para Pettit y una buena parte del republicanismo, esa dicotomía ha impedido entender cabalmente el concepto de libertad. Así es que, diferenciándose de ambas formas interpretativas de la libertad, sostiene que ésta no consiste en la ausencia de interferencia —libertad negativa—, ni tampoco en el autocontrol —libertad positiva—, sino que se basa en la «ausencia de dominación», entendiendo a esta como la *interferencia arbitraria*. Ser libre, en este sentido, no significa meramente estar exento de toda interferencia, sino no estar sujeto al arbitrio de otro.

Según la definición de Pettit, alguien tiene poder de dominación sobre otro en la medida en que tiene capacidad para interferir de un modo arbitrario en determinadas elecciones que ese otro pueda realizar. Es decir, si alguien, sea un agente personal o colectivo, tiene una capacidad real de interferir con el propósito intencional de empeorar la situación del agente. Esto nos permitirá distinguir más claramente contrastes entre la libertad entendida como «ausencia de interferencia» y la libertad entendida como «ausencia de dominación». Por un lado, mientras la libertad como no interferencia se puede disfrutar en soledad, la libertad como no dominación sólo se adquiere en un marco apropiado de instituciones; por ello Pettit sostiene que la libertad republicana es la que se disfruta en una sociedad cuando se posee el estatus de ciudadano y cuando el estado de derecho permite disfrutar de la seguridad de que uno no se verá *arbitrariamente* interferido.

Por otro lado, puede existir dominación sin interferencia, y si esto es así entonces, un republicano afirmaría que hay falta de libertad, mientras que un liberal lo negaría. Si un esclavo está bajo las órdenes de un amo benévolo o gentil, al punto de permitirle a su esclavo hacer lo que quiera: moverse libremente, tener recursos propios, utilizar incluso los recursos del amo, y aún cuando el amo no interfiera en sus acciones; en clave republicana ese esclavo sigue careciendo de libertad en la medida en que el amo siempre tiene la potestad de interferir arbitrariamente. Este punto queda claramente expuesto en una obra clásica de la literatura norteamericana del siglo XIX *La Cabaña del Tío Tom* de Enriqueta Stowe, y que históricamente sirvió para denunciar el sistema de esclavitud y los abusos cometidos contra los negros.<sup>3</sup>

---

3. Stowe Enriqueta (1945). *La Cabaña del Tío Tom*. Bs. As.: ed. Atlántida. 3° edición. Gran parte de la obra puede leerse en clave republicana, y para ello basta señalar un punto. En términos de los conceptos de libertad mencionados en este trabajo, podríamos decir que Tom gozaba de un amplio margen de maniobra sin ser interferido por nadie. Sin embargo hay un momento clave en la obra, el cual se da cuando el propio amo bueno y bondadoso tiene un descalabro económico por malos negocios que lo llevan a endeudarse, viéndose obligado a vender al «bueno» de Tom a otro amo, que en este caso no será tan bondadoso y comprensivo para con Tom. En definitiva, pese a la ausencia de interferencias, a las libertades con las que contaba Tom de modo cotidiano, estas fueron despojadas con una decisión de su amo benévolo. Así la obra de Stowe sirve para sustentar la postura de Pettit en relación con su idea central de la libertad.

El problema observado por Pettit está en que ese esclavo —también transferible en la actualidad a la idea de un asalariado— está bajo el dominio de otro, y ser dependiente significa vivir en una condición en la que alguien puede, *si quiere*, constreñirnos a hacer algo que no queremos hacer, o puede impedirnos hacer aquello que tenemos ganas de hacer. Por ello en el pensamiento romano, el *liber* o persona libre se oponía al *servus* o esclavo, quien vivía a disposición del amo.

Para finalizar, Pettit se concentra en el valor instrumental que esta idea de libertad contiene. Si nadie puede interferir arbitrariamente sobre nuestras elecciones, no padeceremos la *incertidumbre* típica de las relaciones en donde la interferencia queda sujeta al arbitrio del más poderoso; si uno disfruta de libertad como no dominación, goza de un estatus social tal que puede mirar de frente al otro, y disfruta públicamente del reconocimiento general de que no es una persona que deba deferencia a nadie.

### *c) Otras posturas republicanas en el escenario de la no-dominación*

Sin duda alguna la idea de libertad de Pettit sí ofrece herramientas y conceptos interesantes y normativamente potentes para volver a pensar los atractivos de la tradición republicana. Asimismo, debemos mencionar y examinar brevemente la presencia de otras trayectorias que, compartiendo genéricamente la relación entre libertad y dominio, se insertan en el llamado debate republicano y reclaman la atención sobre un recorrido distinto al realizado por Pettit.

En este sentido, y con un énfasis en la relación entre libertad y propiedad que está ausente en los planteos pettiteanos, aparece otro recorte republicano, cuya expresión académica más acabada ha sido la obra del filósofo *Antoni Doménech*, junto a otros pensadores hispanoamericanos, incluso «desde hace mucho antes de que esta se pusiera de moda en el mundo académico anglosajón, y de que esta moda repercutiera de forma más o menos llamativa en las discusiones normativas de nuestros países» (Bertomeu, Doménech y De Francisco, 2005: 21).

La pretensión de estos autores radica menos en reclamar la paternidad de la moda republicana, cuanto en señalar la insatisfacción con la moda misma bajo los términos que viene desarrollándose hasta esos momentos. Doménech y Bertomeu se insertan de modo particular en el debate republicano a partir de una discusión más amplia, y para ello realizan una crítica a la forma particular en que se ha desarrollado la filosofía política, dominada en los últimos años por lo que denominaron el «rawlsismo metodológico», el cual se caracteriza por el uso de esquemas conceptuales ideales que terminan evitando la explora-

ción de las motivaciones de los agentes reales; y además critican el carácter *a-histórico y a-insitucional* de ese acercamiento metodológico.<sup>4</sup>

A partir de allí, este recorte del republicanismo sirve de sustento para la realización de aportes en el plano substantivo de la teoría normativa, y así desde ellos volver a discutir cuestiones centrales a la propia tradición republicana, cuyo ejemplo será la re-significación asumida por el propio término de *libertad* que es central en Pettit.

Siguiendo la línea trazada por esta corriente, interesa comentar tres ideas básicas de esta posición en relación con el tema de la libertad (republicana):

1. En primer lugar —y tal como, según los autores, lo pensó el republicanismo histórico al menos desde Aristóteles hasta Marx— el republicanismo siempre pensó a la libertad en relación con las condiciones materiales para su ejercicio y, por esa misma razón, en relación con la propiedad. Ser libre es estar exento de pedir permiso a otro para *existir socialmente*, y esta noción viene definida en términos materiales por la posesión de la propiedad. En términos de Bertomeu:

[...] quien no tiene asegurado el derecho a la existencia por carecer de propiedad, no es sujeto de derecho propio —*sui iuris*— vive merced a otros, y no es capaz de cultivar ni ejercer la virtud ciudadana, precisamente porque las relaciones de dependencia y subalternidad le hacen un sujeto de derecho ajeno, un *alieni iuris*, un «alienado» [...]. (Bertomeu, 2004: 1.)

De esta forma, los autores mencionados recuperan un sentido relacional entre la virtud, la libertad y la organización institucional de la propiedad. Subsistir materialmente supone independencia social, no hallarse sometido a nadie, y esto trae como consecuencia una autonomía de los criterios y juicios políticos.

2. Por otro lado, aunque directamente conectado con lo anterior, los autores mencionados prestan atención de manera permanente al tema de la distribución de propiedad: si la propiedad se encuentra distribuida de manera desigual al punto de que algunos carecen de propiedad (*alieni iuris*), o si la propiedad está acaparada en manos de monopolios u oligopolios, serán éstos últimos quienes tendrán capacidad para definir el bien público y así entonces, los ciudadanos de la república perderán su libertad.
3. Para esta corriente republicana existen diferentes tipos de interferencias pero solamente algunas de ellas tienen relevancia política:

---

4. Para el desarrollo completo del término ver Bertomeu, Doménech, De Francisco (2005).

[...] una interferencia arbitraria de Z sobre el conjunto de oportunidades de X que no toque en nada a las bases de existencia social autónoma, puede ser estéticamente lamentable pero es políticamente irrelevante [...] no es irrelevante políticamente en cambio, que Z pueda disponer a su antojo, ya sea por unas horas al día de X, porque X está institucionalmente obligado a prestarse a eso para poder subsistir [...]. (Doménech, 2005: 33-34.)

## Conclusiones

Esta breve narración tuvo por finalidad recuperar la vigencia de una milenaria tradición política y su capacidad para brindar respuestas a situaciones políticas del presente, pero para ello fue necesario interpelar discursos fuertemente críticos realizados por importantes autores de la teoría política contemporánea.

En diferentes estudios que se vienen realizando sobre la situación socioeconómica por la que atraviesa América latina (Cfr. G. O'Donnell: 1994), puede percibirse una relación de dominación-subordinación en los términos similares a los planteados por el Pettit y también por la otra corriente propietarista del republicanismo. En casos de fuertes asimetrías económicas donde un trabajador es vulnerable a cualquier clase de abusos por parte de un superior, podríamos decir que ese trabajador hallará limitada su voluntad y su propia acción. Los ejemplos de naturaleza socioeconómica abundan pero no son los únicos que pueden señalarse, también existen situaciones de dominación cuando existen abusos por maltratos a mujeres, o abusos a personas que dependen de la caridad de algunos, o situaciones de discriminación por cuestiones raciales o étnicas.

No deberían obviarse todas las referencias institucionales que van marcando las fuertes tendencias centralizadoras en el manejo de los recursos fiscales, las que terminan generando situaciones de subordinación para los representantes provinciales o municipales. Otro tanto ocurre viendo los procesos de fuerte concentración en grupos económicos productivos o financieros, o la oligopolización de la información que dificulta una real deliberación pública de la agenda política.

No atender a estas dificultades implicará un agravamiento de la propia participación en el proceso democrático futuro, y para ello la vieja tradición republicana, reactualizada a partir de Pettit puede darnos insumos para analizar estos fenómenos actuales.

## Bibliografía

- Berlin, Isai (1993). *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*. Madrid: Ed. Alianza.
- Bertomeu, M. Julia (Julio 2005). *Republicanism y Propiedad*, Revista *Sinpermiso*.
- Bertomeu M.J.; Domenech, A.; De Francisco A. (2005). *Republicanism y Democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bobbio, N.; Viroli, M. (2002). *Diálogos sobre la república*, Barcelona: Tusquets.
- Botana, Natalio (1997). *La Tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2006). *Poder y hegemonía, el régimen político después de la crisis*, Bs. As.:Emecé.
- Dahl Robert (1992). *La Democracia y sus Críticos*, Barcelona: Paidós,
- Domènech, Antoni (2004). *El eclipse de la fraternidad*, Barcelona: Ed.Crítica.
- Gargarella, Roberto (1999). *El Republicanismo y la Filosofía Política Contemporánea*, en Borón Atilio comp., *Teoría y Filosofía Política, la tradición clásica y las nuevas fronteras*. Buenos Aires: CLACSO.
- Held, David (1992). *Modelos de Democracia*, Alianza, Madrid.
- O'Donnell, Guillermo (1994). *Estado, Democratización y Ciudadanía*, Caracas, Revista *Nueva Sociedad*, Nº 128.
- Pettit, Philip (1997). *Republicanism, una teoría sobre el gobierno y la libertad*, Barcelona: Paidós, 1.<sup>a</sup> edición.
- Rivero, Angel (1998). *El Discurso Republicano*, en Del Águila, Rafael y Vallespín, Fernando, *La Democracia en sus Textos*. Madrid: Alianza.
- Skinner, Quentin (1984). *La idea de Libertad Negativa: perspectivas Filosóficas e Históricas*, en Rorty R.; Schneewind J. y Skinner, Q. (comps.) *La Filosofía en la Historia. Ensayos de historiografía de la Filosofía*. Barcelona: Paidós.
- (2004). *La Libertad antes del Liberalismo*. México: Taurus.

## Identidades políticas en condiciones democráticas. Algunas reflexiones a partir de la propuesta teórica de Ernesto Laclau

Ana Clara Ferrere\*

El presente trabajo tiene como objetivo problematizar el proceso de construcción de identidades sociopolíticas, en condiciones democráticas, que Ernesto Laclau expone especialmente en *La razón populista* (2005) pero cuyos primeros esbozos se encuentran en obras anteriores. Para ello, se exponen, en primer lugar, los supuestos epistemológicos que sostienen la propuesta teórica del autor, sobre la construcción de identidades sociopolíticas; proceso que luego se aborda en el marco de la discusión sobre el populismo. En segundo lugar, se intenta comprender las implicancias teóricas y políticas, algunas de ellas, que se desprenden de la propuesta teórica presentada. A continuación, un tercer apartado, está dedicado a la discusión sobre la noción del sujeto político, a partir de la lectura que Altamore hace de Laclau. Para concluir, se reflexiona sobre la noción de representación democrática, a la luz de lo revisado en torno a las identidades políticas.

### Populismo: la propuesta teórica de Ernesto Laclau

Al comienzo de *La Razón Populista* (2005) Ernesto Laclau anticipa que el objeto de su investigación será la lógica de formación de las identidades colectivas. Frente a su insatisfacción con las perspectivas sociológicas disponibles, por ser éstas demasiado simples para capturar la variedad de movimientos comprendidos en dicho proceso, el autor propone una mirada alternativa. En ese sentido, su principal innovación tendrá que ver con la decisión de tomar como unidad de análisis mínima a las demandas, deshaciéndose de las identidades concebidas como dadas, ya sea por funcionalismos, trascendencias o empirismos. Para

---

\* Ana Clara Ferrere: licenciada en Ciencia Política - UBA. Maestría en Administración Pública - UBA (tesis en curso) / Doctorando en Ciencias Sociales - UBA. Beca Doctoral tipo II - CONICET. UBA - CONICET (<ani.ferrere@gmail.com>).

Laclau, la unidad del grupo, sería producto de una articulación de demandas, que no corresponde a una configuración estable y positiva que podríamos considerar como un a totalidad unificada (2005). Su mayor esfuerzo consiste en analizar la formación de identidades colectivas como lógica de acción política más allá de la forma o el contenido de la identidad. Propone, en primer lugar, analizar la lógica de formación de identidades como articulación de demandas que, frente a un orden establecido, se agrupan por la común insatisfacción. Luego, sostiene que tanto la totalización del orden establecido como de las demandas agrupadas, se llevan acabo a través de una combinación de lógicas: equivalencia y diferencia. Siendo esas lógicas relacionales —e inestables—, se trata de identidades que no son fijas y aprensibles conceptualmente. Por el contrario, es la nominación la operación central que otorga unidad al conjunto de elementos heterogéneos permitiendo su expresión positiva y su inscripción como totalidad frente al orden establecido.

Inscripta en el posestructuralismo, no hay en la propuesta de Laclau estructura fija ni a priori, sino que tanto la estructura —siempre fallida—, sus partes y su exterior, se definen relacionamente y de modo inestable. No hay tampoco ninguna lógica ni funcionalismo que de cuenta de la relación, es en cambio del orden del afecto y se constituye fundamentalmente a través de la nominación. Enseguida, luego de la presentación del problema de las identidades, el autor brinda un marco más amplio para la discusión: el estudio del populismo. La promesa del título y la advertencia inicial del prefacio, populismo y lógica de formación de identidades colectivas, se hilvanan a partir de una intuición: que el rechazo del populismo, su desestimación dentro de los debates de la teoría política, esconde más bien un rechazo de la política *tout court*, auspiciado mayormente por quienes afirman que la

gestión de los asuntos comunitarios corresponde a un poder administrativo cuya fuente de legitimidad es un conocimiento apropiado de lo que es la «buena» comunidad. Y explica, el «populismo» estuvo siempre vinculado a un exceso peligroso, que cuestiona los moldes claros de una comunidad racional. (2005: 10.)

La mala fama del populismo, tiene que ver para Laclau con la pretensión liberal de anular las identidades colectivas del campo político. Como si la promesa liberal del consenso y la homogenización global en base a la racionalidad, se viera amenazada por este tipo identidades que exceden los parámetros de la razón. En otras palabras, el rechazo del populismo, escondería una tendencia y tentación de la teoría política a ocultar la incapacidad de los regímenes más institucionalistas, liberales en su mayoría, para lidiar con las identidades colectivas y sostener su legitimidad a pesar de sus expresiones.

Propone entonces, aclarar las lógicas específicas inscriptas en este exceso, y demostrar que no se trata de un fenómeno marginal, sino que son inherentes en al funcionamiento real de todo espacio comunitario. Pasa, haciendo pie en esa intuición, de referirse a una lógica de construcción de identidades más apropiada que las perspectivas disponibles, a la defensa del populismo tal como él lo entiende. Lo que se plantea en este segundo momento, es una recuperación del componente afectivo de lo político, en contraposición a una perspectiva tecnocrática, que luego va a asociar directamente al liberalismo. Creo que donde dice «rechazo de la política *tout court*» se refiere, como veremos luego, a lo político entendido como la lógica de formación de lo social, más allá de las prácticas concretas que intervienen en el momento de la gestión.

Fundamentalmente, esta perspectiva, se erige a partir de una decisión metodológica sobre la unidad de análisis. Laclau explica, que si uno toma como unidad mínima el grupo, luego el populismo sería concebido como la ideología de ese grupo ya constituido; como la expresión de una realidad social diferente de esa expresión. En cambio, y esto es lo que Laclau propone, se puede concebir al populismo como una de las formas de constituir la propia unidad del grupo. En esta decisión, el autor se deshace de las dificultades y contradicciones contenidas en las perspectivas más difundidas sobre el populismo, que en cuanto comienzan a describirlo se encuentran con una avalancha de excepciones. Al concebir al populismo como la lógica de constitución de la identidad del grupo, y no ya como su expresión, se tiene que el pueblo no es una expresión ideológica, sino una relación real entre agentes sociales; es la relación mediante la cual se constituye la unidad del grupo.

De allí se desprende también la necesaria reversión de los supuestos peyorativos que rodean los estudios del populismo en las perspectivas más tradicionales. Tal como sostiene, el populismo no es vago e indeterminado en el público al que se dirige, en sus discursos y postulados políticos, sino que la vaguedad y la indeterminación están inscriptas en la realidad social como tal. Lo mismo con la acusación sobre la retórica: no es algo epifenoménico respecto de una estructura conceptual autodefinida, ya que ninguna estructura conceptual encuentra su cohesión interna sin apelar a recursos retóricos. El populismo no es un discurso sobre la realidad social, sino su propia lógica de constitución. Laclau sostiene en ese sentido, que el populismo es la vía real para comprender algo relativo a la constitución ontológica de lo político como tal.

La perspectiva laclauiana del populismo, o una lógica particular de constitución de identidades sociopolíticas, se sostiene a partir de tres presupuestos fundamentales, que la organizan y permiten entender muchas de sus implicancias. En primer lugar, el discurso no es un terreno en el cual se construye la objetividad, sino un complejo de elementos, en el cual las relaciones son constitutivas. Los elementos del conjunto no preceden a las relacio-

nes, sino que se constituyen a partir de ello. No existe significación positiva: una acción es lo que es sólo a través de sus diferencias con otras acciones posibles y con otros elementos significativos. No existe en esta perspectiva nada que exceda la lógica de las diferencias; no existe tampoco ningún fundamento que privilegie a priori algún elemento sobre otros, convirtiéndolo en central.

En segundo lugar, es necesario delimitar el todo dentro del cual las identidades se diferencian y constituyen. Siendo pura diferencialidad no habría significación, en tanto que la totalidad es condición de ello (sino tendríamos diferencias al infinito y no habría conjunto). Y como no existe ningún centro estructural necesario, dotado de una capacidad a priori de «determinación en última instancia», cualesquiera que sean los efectos centralizadores que logren constituir un horizonte totalizador precario, deben proceder a partir de la interacción de las propias diferencias (Laclau, 2005: 93). Es decir que la totalidad también se construye exclusivamente en el juego de las diferencias. Es necesario entonces distinguirla de algo distinto de sí misma. Al tratarse de una totalidad que abarca todas las diferencias, esa otra diferencia que provee el exterior, no puede ser una diferencia más, neutral, porque seguiría siendo una diferencia interna. La diferencia que permite marcar los límites, el cierre de la totalidad, está dado por la exclusión de uno de los elementos; *algo que la totalidad expelle de sí misma a fin de constituirse*. Ahora, con respecto a ese elemento excluido, todas las otras diferencias son equivalentes entre sí. Aquí, la tensión entre estas dos lógicas, constitutivas de toda identidad: equivalencia y diferencia. Es esta tensión insuperable, lo que hace que la totalidad sea siempre fallida, una plenitud inalcanzable. Una totalidad que busca abarcar todas las diferencias —ser total— y que al mismo tiempo requiere la exclusión de uno de sus elementos para constituirse. Tensión insuperable y necesaria, porque sin ese exterior, sin ese cierre precario, no habría posibilidad de significación ni identidad.

Siendo que no hay más que diferencias (y equivalencias), la representación tiene como únicos medios posibles las diferencias particulares. De modo que esta totalidad, producto de una exclusión, diferente de las diferencias particulares, resulta indecible. En este punto Laclau introduce un supuesto fundamental que posibilita la representación de la totalidad. Afirma el autor: «existe la posibilidad de que una diferencia, sin dejar de ser particular, asuma la representación de una totalidad inconmensurable» (2005: 95). Esta operación por la que una de las particularidades del conjunto que se pretende totalidad, que queda dividida entre la particularidad propia que sigue siendo y la significación más universal de la que es portadora, se denomina hegemonía. Y sigue: como la totalidad representada es un objeto imposible, la identidad hegemónica (la parte que representa al todo) debe ser del orden del signifiante vacío. Esa particularidad que asume la representación del todo, debe incluir la totalidad de las diferencias al interior del conjunto. De modo que, no puede

ella misma tener un contenido particular, sino que habrá de vaciarse para poder establecer la relación equivalencial con la totalidad de las diferencias. En este sentido, en la perspectiva laclauniana de la formación de identidades sociopolíticas, permanece la noción de totalidad pero como totalidad fallida que actúa como horizonte, no ya como fundamento. La totalidad es producto de la interacción de las diferencias y un juego de fuerzas que da como resultado que una de ellas (no identificable a priori) se erija como representación de la totalidad. Esta investidura radical de sentido, en que una particularidad se vacía de su contenido propio y asume la representación de la totalidad, no responde a ningún principio rector ni lógico. Por el contrario, se trata de relaciones diferenciales, que se desenvuelven en una dimensión afectiva.

Por último, si el significante vacío surge de la necesidad de nombrar un objeto imposible, la operación hegemónica será siempre retórica, con preponderancia de la catacresis y la sinécdoque. La particularidad que se vuelve hegemónica encarna la representación de una totalidad indecible, inconmensurable con su propia particularidad: la literalidad no es posible. Lo mismo en relación con la sinécdoque: se trata de una parte que representa al todo.

### Algunas reflexiones respecto del sujeto, a partir de la propuesta teórica de Ernesto Laclau

Teniendo en cuenta estos principios epistemológicos que Laclau propone, es posible adentrarse en el análisis de algunas de las implicancias del populismo tal como él lo concibe. No es el objeto de este trabajo recuperar la extensa presentación que el autor hace del concepto o la lógica, sino analizar algunas de las consecuencias teóricas y políticas que de ello se derivan.

La propuesta teórica de Laclau deshace la dicotomía clásica entre individuo y sociedad, no en favor de uno u otro, sino por una vía alternativa. La teoría de la formación de identidades sociopolíticas se erige sobre dos presupuestos fundamentales: no existe identidad plena del sujeto y la estructuración completa de la sociedad es imposible. Luego, es la naturaleza imposible (indecible) que conduce el problema de la identidad y lo social a la dimensión de lo político. Ambas son, para el autor, construcciones políticas. Marcelo Altamore, sostiene que para Laclau «tanto la conformación del orden social como la constitución del sujeto político, son procesos incompletos; sus respectivas identidades son contingentes y precarias, resultándoles imposible adquirir una forma plena y completa» (2007: 61). Ni individualista ni colectivista, dice Altamore de Laclau. Sin embargo, algunos párrafos más adelante, aquel autor agrega que esta imposibilidad de la identidad plena del sujeto y de la estructura social, se debe fundamentalmente a su falta de estabilidad y consistencia, lo que a su vez se desprende del antagonismo inmanente de las relaciones sociales. Después,

[...] el orden social es una estructura contingente, un ordenamiento social cercado por la posibilidad permanente de dislocación, por un desorden introducido mediante el antagonismo social [...]. (2007: 62.)

Lo que creemos en este caso, es que no se trata tanto de una relación causal lo que Laclau establece entre el antagonismo social y la imposibilidad de la identidad o estructuración plena, sino que tiene que ver con uno de los supuestos que mencionamos al principio, respecto del discurso y la naturaleza diferencial de toda significación. No se trata de que la proliferación de las luchas sociales haya hecho imposible concebir lo social como totalidad unificada, coherente e inteligible. Si bien esta proliferación supuso un exceso de lo social y lo que Laclau denomina dislocación discursiva, lo que hizo fue más bien poner en evidencia lo inadecuado de toda concepción esencialista, fundamentalmente en el marxismo y su concepción de clase, más que modificar la naturaleza de lo social.

La lectura laclauniana no supone la supresión de la totalidad ni de los sujetos políticos, sino todo lo contrario. El autor propone recuperar estas nociones que la teoría política inmovilizó a partir de visiones esencialistas y, devolverles su carácter político. Sociedad, es sociedad política. Entender las constituciones identitarias en términos de tensión entre la lógica de la equivalencia y la lógica de la diferencia, es lo que hace su naturaleza relacional y, sí en ese sentido, inestable e incompleta. Decimos esto, y no a la inversa, que lo inestable y precario constituyen los rasgos de su imposibilidad. La imposibilidad a la que se refiere Laclau, creemos, tiene que ver con el antiesencialismo en primer lugar, y con esta tensión entre dos lógicas sobre las que se constituyen las identidades. Desde esta perspectiva entonces, lejos de suprimir la totalidad e identidad, lo fundamental de la teoría de Laclau es que estas nociones funcionan como horizontes, más que como fundamentos.

Al deshacer esta dicotomía entre la estructura-individuo, Laclau propone un modelo de constitución de las identidades políticas que sitúa a ambos polos en lugares imposibles. Ni la estructuración social, ni la identidad del sujeto son plenas. Ambas se construyen relacionadamente, y no hay a priori una lógica o esencia que guíe tal relación, sino que es del orden del afecto, de lo provisorio, de lo imprevisible, de lo inestable. Ahora, retomando la línea de la reflexión de Altamore, la sociedad no es *la* totalidad, no es siquiera *una* totalidad, sino que es «[...] la posibilidad de construcción de un orden social completo y estructurado, producto de *intentos precarios y en última instancia fallidos de domesticar el campo de las diferencias* [...]» (2007: 62).<sup>1</sup>

---

1. Nota del autor: la cursiva corresponde a fragmentos que Marcelo Altamore cita de la obra de Ernesto Laclau.

Entender el concepto de significante vacío y sus implicancias dentro de la propuesta teórica de Laclau es fundamental porque es a su través que se define el ser del sistema. Dijimos que si tenemos diferencias al infinito, no hay sistema ni posibilidad de significación, porque para ello es necesario aprehender los límites que marca la totalidad. Para efectuar ese cierre, es necesario que la interacción de las propias diferencias genere una diferencia distinta, que irrumpa la lógica diferencial por la que todos los elementos se relacionan. Un elemento excluido, que el sistema expele, que interrumpe la estructura. Como toda significación es diferencial, no hay forma de significar este excluido que ya no es una diferencia más ni neutral, sino el producto de una exclusión. Si se trata de los límites de un sistema significativo, esos límites no pueden ser significados; sino por el contrario, tienen que mostrarse como interrupción del proceso de significación. Así, es posible la significación al interior del sistema, al tiempo que se impide su expansión hacia afuera. Entonces, la significación de este exterior está habitada por una imposibilidad estructural, y ahí la posibilidad teórica de la subversión del signo y del significante vacío.

Además, decíamos que lo que constituye el exterior no puede ser una diferencia neutral, sino algo de otro orden, una exclusión radical de un elemento. Si fuera una diferencia más, se seguiría significando al interior del sistema. Por eso, este elemento expulsado debe estar separado por una frontera distinta de la que separa las diferencias particulares. Esta frontera que divide el exterior, dice Laclau, no solo no puede ser neutral sino que es antagónica, en el sentido de que la realización de lo que está más allá de la frontera implica la imposibilidad de lo que está al interior de ella.

En «¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?» (1996), Laclau extrae algunas implicancias de la naturaleza antagónica de la frontera, que permiten entender con mayor precisión el proceso de significación. En primer lugar, tenemos una ambivalencia que habita cada elemento particular. Cada uno se sigue significando en función de diferencias con otros elementos que constituyen el sistema. Pero además, todas esas diferencias son equivalentes entre sí en la medida en que todas pertenecen al interior del sistema y se oponen a lo que está por fuera. Y, como explica el autor, dado que la exclusión radical es condición de posibilidad del sistema, la ambivalencia es constitutiva de toda identidad sistémica.

Ahora bien, al interior del sistema tenemos diferencias particulares, que equivalen unas con otras solo a partir de la común pertenencia al interior de la frontera y por la común oposición con respecto al elemento excluido. Es la exclusión la que funda el sistema; de otro modo, no habría significación sino diferencia al infinito. En ese sentido, a partir del carácter constituyente de la exclusión, es que el sistema no puede tener un fundamento o significante positivo, sino que se define por la común oposición, por la falta. Es así que, la

equivalencia de las partes al interior del sistema, genera las condiciones para el surgimiento del significante vacío, en tanto y en cuanto esa equivalencia anule tendencialmente las diferencias particulares. Cuando la equivalencia prevalece sobre la diferencia, se prepara el camino hacia el vaciamiento del significante, siendo la diferencia su lógica de funcionamiento. Esta tendencial equivalencia se establece a ambos lados de la frontera, de manera antagónica. Mientras que lo que está por fuera se va reduciendo a la pura negatividad y amenaza, al interior de la frontera la equivalencia se constituye como la falta común por ese elemento excluido. En otras palabras, el exterior se define en términos de represión; al interior no hay más particularidad que la amenaza o ser víctima de esa represión. En términos de Laclau: «es sólo privilegiando la dimensión de equivalencia hasta el punto en que su carácter diferencial es casi enteramente anulado [...] que el sistema puede significarse a sí mismo como totalidad» (1996: 75).

Sin embargo, el significante que se vacíe de su contenido particular y asuma la representación de la totalidad, nunca será adecuado, en tanto pretende la representación de una totalidad que lo excede, de un objeto imposible. Por eso, es que ni el sistema ni las identidades pueden ser construcciones estables. Son intrínsecamente incompletas; y la construcción de la frontera antagónica y su representación a través de significantes vacíos que las hace posible, no son procesos únicos y fijos, sino que son luchas políticas que se llevan a cabo permanentemente. Dentro de este combate político, *cualquier* particularidad está en condiciones de asumir la representación de la totalidad, dado que constitutivamente su identidad está dividida entre la diferencia que es y la significación más amplia del conjunto dada por la equivalencia. Ahora, cuanto más extendida sea la cadena de equivalencias que se establezca, menos posibilidades tendrá la particularidad que asuma la representación de quedar encerrada es su propia diferencia. En ese sentido, cuanto más sean los elementos incluidos en la cadena de equivalencias, menos concreto será ese algo en común por lo que se oponen al exterior. Laclau, dice que en su límite extremo, en el vaciamiento completo del significante, ese «algo» será el puro ser de la comunidad al margen de toda manifestación concreta. Mientras que aquello que queda por fuera de la frontera de exclusión, expresará la más pura anticomunidad, la pura negatividad, el mal (1996: 79). La comunidad compuesta por la cadena equivalencial será la idea de una plenitud ausente, a causa de la amenaza e irrupción permanente del exterior. Amenaza que es constitutiva; si desaparece, no habría comunidad.

Esta plenitud ausente en tanto no objeto imposible, no puede tener una representación propia; es indecible. El que una de las particularidades y no otra asuma la representación de la totalidad, depende de un juego de fuerzas, un combate que constituye el momento político, y que se resuelve transitoriamente a través de la política. Con respecto al momento político en el cual las particularidades compiten por asumir la representación de la totali-

dad, Laclau explica que no todos los elementos son capaces de asumir ese rol. Existe cierto carácter desnivelado de lo social, el cual prevalece por la resistencia que ejerce la lógica de la diferencia frente a la tendencia equivalencial, que hace que algunas particularidades sean más capaces que otras para asumir el rol de anclaje o punto nodal de la significación. Serán aquellas particularidades ubicadas en una posición privilegiada para desenvolverse en la lucha, y cuya particularidad sea lo suficientemente fuerte para no desaparecer, pero lo bastante liviana como para vaciarse en pos de representar la plenitud, las que se erijan como hegemónicas. Sin embargo, lo que el autor intenta destacar es que estas posiciones diferenciales, concentraciones de poder dentro de una determinada distribución de las diferencias, no son datos, sino el producto de interacciones permanentes entre las lógicas de equivalencia y diferencia.

No se trata de negar la efectividad histórica de la lógica de las localizaciones estructurales diferenciales, sino más bien de negar que estas localizaciones, consideradas como un todo, tengan el carácter de una infraestructura que determinaría, a partir de sí misma, las leyes de movimiento de la sociedad. (Laclau, 1996: 82.)

Laclau explica que siempre hay de hecho órdenes parciales, atendiendo a las localizaciones estructurales y concentraciones de poder, sobre lo cual se juegan las relaciones diferenciales y de equivalencia. Un significante vacío que se proponga como representación de la totalidad, para tener éxito debe asegurarse estar en concordancia con la base previa: *no chocar con algo que la sociedad ya es*. Y como la sociedad cambia permanentemente, las localizaciones estructurales se modifican, ningún significante que asuma la representación de la totalidad puede ser estable. La identificación, dado que no es lógica ni automática, sino un combate político donde prevalece la dimensión del afecto, siempre será precaria y reversible. El vacío, lo indecible, es un terreno de disputa política permanente.

Así, es imposible determinar analíticamente y a priori cuál de las particularidades se erigirá como representación de la totalidad. Es necesario el análisis de cada coyuntura histórica particular, porque si bien la lógica equivalencial se desenvuelve necesariamente, la relación que esta establece con la lógica diferencial no está ligada a ningún contenido particular. De modo que, cualquier contenido puede representar la totalidad si es capaz de vaciarse lo suficiente como para funcionar de horizonte de inscripción del resto de las particularidades. La hegemonía consiste en esta relación por la que un contenido particular asume la representación de la totalidad (plenitud imposible).

De acuerdo con la Real Academia Española, hegemonía significa supremacía que un Estado ejerce sobre otros; y en términos más amplios, supremacía de cualquier tipo. Al

interior de la teoría política de Laclau, es la relación que se establece entre las partes de un conjunto, por la cual una de ellas se erige por sobre las demás y pasa a funcionar como nodo estructurador. Ahora, se trata en este caso de una superioridad particular, que no es producto del acuerdo entre las partes, ni el resultado de una esencia preestablecida. Consiste en la encarnación de un significante vacío que pasa a referir a un orden comunitario ausente; asume la representación de la falta. Laclau, sostiene que *hegemonizar algo, es llenar el vacío*, de modo que la particularidad que (mediante su vaciamiento) logre presentarse a sí misma como aquello que llena ese vacío, se volverá centro dador de sentido del resto de las particularidades y funcionará como anclaje de significados. En estos términos, le hegemonía supone una relación recíproca de constitución de identidades. En primer lugar, la producción del vacío y de la particularidad que asuma su representación, es resultado de la interacción de las diferencias particulares. Es decir que, se parte de un plano horizontal. Luego, una vez erigida una cierta particularidad en hegemónica, comienza a funcionar como núcleo de sentido, como horizonte de representación a partir del cual el resto se resignifica. Resignifica, porque no supone un contenido sui generis, sino algo que ya estaba presente en la propia particularidad, solo que ahora se encuentra ligado a la idea de la totalidad, quedando su significado dividido en estas dos partes. En síntesis, la representación de la totalidad emerge de la interacción de las diferencias particulares, y luego esa idea afecta las particularidades que la originaron, modificándolas.

### Conclusiones. Algunos comentarios sobre la representación, a partir del populismo laclauiano

En el capítulo sobre representación de *La Razón Populista* (2005), Ernesto Laclau sostiene que

[...] la construcción de un pueblo no es simplemente la aplicación a un caso particular de una teoría general de la representación, [...] [*sino que*] es por el contrario, un caso *paradigmático*, porque es *aquel* que revela la representación por lo que es: el terreno primario de constitución de la identidad social. (2005: 206.)

El autor explica que en las teorías clásicas sobre la representación, siempre se ha tratado a la misma como un mal necesario, dadas las dificultades y complejidades de una sociedad moderna que hacen imposible un mecanismo de democracia directa. En ese sentido, la preocupación consistía en lograr la mayor transparencia posible a partir de que el líder transmitiera fielmente la voluntad de aquellos a quienes representaba. El problema con

este tipo de perspectiva, afirma Laclau, está dado por el hecho de considerar la voluntad popular como un dato natural, como algo dado que existe más allá y antes del momento de la representación.

La posibilidad de una voluntad plenamente constituida, como sería la de un grupo corporativo, es un caso extremo y poco frecuente. Por el contrario, las más de las veces lo que nos encontramos son grupos heterogéneos, cuyos intereses nos están claramente delimitados ni articulados. Esto es más notorio en sectores marginales de la población, cuyo grado de integración a la comunidad es bajo. En estos casos, que son la mayoría, no nos encontramos con una voluntad a ser representada, sino una voluntad que se constituye a través del proceso de representación. Allí, en la constitución de la voluntad, el autor encuentra el rasgo democrático de la representación, ya que sin esta intervención los grupos marginales no accederían al espacio público. El representante, al proveer un punto de identificación, constituye a estos grupos como actores históricos, los constituye como sujetos políticos.

Es así que en la teoría política que propone Ernesto Laclau la representación es un proceso recíproco. Es en este sentido, que se deshace de las lecturas sobre el fascismo, que lo acusan por ejercer la representación de arriba hacia abajo: del líder hacia los representados; al tiempo que rechaza la idea de que el rasgo democrático en este proceso esté dado por el sentido inverso: la representación de abajo hacia arriba. Para Laclau no se trata de opciones alternativas, sino de dos dimensiones inherentes al mismo proceso, de la misma tensión insalvable que existe entre la lógica de la diferencia y la equivalencia presentes en la construcción hegemónica.

La función del representante no es simplemente transmitir la voluntad de aquellos a quienes representa, sino dar credibilidad a esa voluntad en un *milieu* diferente de aquel en el que esta última fuera originalmente constituida. Esa voluntad es siempre la voluntad de un grupo sectorial, y el representante debe demostrar que es compatible con el interés de la comunidad como un todo. Está en la naturaleza de la representación el hecho de que el representante no sea un mero agente pasivo, sino que deba añadir algo al interés que representa. Este agregado, a su vez, se refleja en la identidad de los representados, que se modifica como resultado del proceso mismo de representación. Así, la representación constituye un proceso en dos sentidos: un movimiento desde el representado hacia el representante, y un movimiento correlativo del representante al representado. El representado, depende del representante para la constitución de su propia identidad. (Laclau, 2005: 200.)

Como veníamos sosteniendo a lo largo del trabajo, la representación, el proceso por el cual un significante vacío investido de sentido comienza a representar una cadena equivalencial, constituida por demandas particulares diversas, es una operación que no responde a lógicas formales, sino que es del orden del afecto. Por eso mismo, Laclau aclara que no es posible analizar las razones por las cuales un representado sigue a un representante. Éstas, si bien pueden explorarse en cada coyuntura, son construcciones posteriores a la representación; se constituyen mediante la representación. Hecha la identificación, por causas afectivas, irracionales e imprevisibles, es posible reconstruir lógicamente razones que den cuenta de esa representación; pero lo importante es reconocer que no son éstas las que explican la representación, sino las que la justifican *post facto*. «Una vez que han tenido lugar algunas identificaciones políticas básicas, pueden darse las razones de las decisiones y elecciones particulares, pero estas últimas requieren como punto de partida una identidad que no precede sino que es resultado del proceso de representación.» (Laclau, 2005: 203). Si recuperamos la distinción entre el nivel óptico y ontológico que el autor propone, percibimos con claridad que se trata de una primacía de lo ontológico por sobre lo óptico. Igual, decíamos sobre la constitución de los sujetos, que lo urgente es la decisión, más allá de cuál sea esta. Explica Laclau, que «...en una situación de desorden radical lo que se necesita es algún tipo de orden y, cuanto más generalizado es ese desorden, menos importante se vuelve el contenido óptico de aquello que restaura el orden» (2005: 203). En otras palabras, podemos decir que lo importante es la radicalidad del acto de investidura de sentido; la capacidad del significante vaciado de volverse representante de la totalidad, al tiempo que logra afectar las identidades dispersas que representa, constituyéndolas plena aunque siempre transitoriamente. No es relevante aquí, cuál sea el contenido que adquiriera la totalidad, mientras que logre volverse hegemónica.

En la discusión sobre el populismo que Laclau sostiene, la construcción del pueblo sería imposible sin la representación así concebida. La identificación de las diferencias, vueltas cadena equivalencial, con un significante vacío, sólo es posible en tanto que ese significante vacío represente a la cadena. Ese doble movimiento, de los representados al representante y de este hacia los otros, es constitutivo en la emergencia de un pueblo. La representación que ejerce el significante vacío, al tiempo que recoge las particularidades de la cadena, las modifica en tanto que constituye la totalidad dentro de la cual éstas se inscriben. Decíamos al comienzo del análisis que cuando el significante investido de sentido se erige como hegemónico, marcando en ese mismo movimiento los límites de la totalidad, establece las condiciones de significación de las partes incluidas (representación del representante hacia los representados). Al mismo tiempo, agrega Laclau, que si el significante vacío va a funcionar como punto de identificación de las particularidades inscriptas en la cadena, no puede

independizarse de estas, sino ya no las representaría (representación de los representados hacia los representantes).

La autonomización del momento totalizador más allá de cierto punto, destruye al pueblo al eliminar el carácter representativo de esa totalidad. Pero una autonomización radical de las diversas demandas tiene el mismo efecto, porque rompe el momento equivalencial y hace imposible el momento de la totalización representativa. (2005: 205.)

Nuevamente aquí, nos encontramos con la tensión que sostuvimos a lo largo de todo el análisis de la formación de identidades, la tensión entre equivalencia y diferencia. En cuanto una anula a la otra, prevaleciendo hasta romper la tensión, no es posible la identificación, no hay representación.

De ello se desprende, en los términos que lo veníamos sosteniendo, que la representación es constitutiva de las identidades populares. Decíamos que las identidades son necesariamente fallidas, y sólo se constituyen transitoriamente a través de la identificación, que es una de las caras de la representación. La constitución de un pueblo es posible a través de la representación y, siempre que concibamos esta doble dimensión o reciprocidad que supone, tenemos que la hegemonía, es la operación por medio de la cual se lleva a cabo. De allí, que la representación no es una transmisión transparente de voluntades, sino el proceso mediante el cual se constituyen las identidades colectivas. Para Laclau entonces, el populismo no es una variable más de los regímenes democráticos, sino que es el régimen democrático por excelencia, en tanto que permite la constitución de los sujetos, de un pueblo.

## Bibliografía

- Altamore, Marcelo (2007). «Orden social y sujeto político en la teoría política de Laclau» en Revista *Posdata* Nº 12. Buenos Aires: agosto 2007.
- Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Argentina: Ariel.
- (1998). «Desconstrucción, pragmatismo y hegemonía» en Chantal Mouffe (comp.) *Desconstrucción y pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós.
- (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia.*, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

# Lo verdadero y lo edificante: el teatro ante el tribunal de la teoría del conocimiento de Platón

Daniela Losiggio, Luciano Nosetto y Luciana Pérez\*

## Introducción

En este trabajo pretendemos establecer algunos lineamientos relativos a la inscripción del teatro en nuestra tradición de pensamiento político,<sup>1</sup> analizando en particular la consideración del arte dramático al interior de la teoría platónica del conocimiento.

En la comprensión de Leo Strauss, la filosofía consiste en el ascenso desde las opiniones hacia el conocimiento. La filosofía política corresponde, consecuentemente, al ascenso desde las opiniones políticas hacia el conocimiento de las cosas políticas. Pero, en el caso de la política, las opiniones no son meros prejuicios que deban ser superados en la búsqueda del conocimiento; las opiniones son más bien cosas políticas en sí mismas, fenómenos políticos que ningún conocimiento de lo político puede desatender. De manera que la filosofía política no solo es un ascenso desde las opiniones hacia el conocimiento, sino una relación constante y conflictiva entre la búsqueda del conocimiento y la consideración de las opiniones. Esta tensión no es otra que la que se entabla entre lo verdadero y lo edificante, entre aquello que responde a las exigencias epistemológicas del conocimiento y aquello que responde a la necesidad de contribuir a la estabilidad de la ciudad.

Es en este marco que el teatro aparece doblemente sospechado en nuestra tradición occidental de pensamiento político. En los diálogos platónicos, el arte —y dentro de este la «poesía», en la que incluye Platón a la tragedia y la comedia— es caracterizado en los términos de una técnica mimética (*mimetike tekne*), cuya naturaleza de copia o aparien-

---

\* Daniela Losiggio: licenciada en Ciencia Política (UBA). Luciano Nosetto: licenciada en Ciencia Política (UBA) y magister en Ciencia Política (UNSAM). Luciana Pérez: licenciada en Ciencia Política (UBA).

1. Con «nuestra tradición de pensamiento político» se alude a la corriente de pensamiento iniciada por Platón y Aristóteles. Ver Strauss, 1988.

cia obsta el acceso al conocimiento (*República X, Ion, Sofista*). Pero, al mismo tiempo, la poesía dramática es evaluada en la utilidad que pueda reportar a la ciudad, en términos de las enseñanzas edificantes que ofrezca a los espectadores (*República III, Fedro, Leyes III, VII*). De este modo, la sospecha que se articula sobre el teatro presenta una doble vertiente: por un lado, una vertiente epistemológica que recusa la capacidad del teatro de ofrecer un acceso al conocimiento; por otro lado, una vertiente política que sospecha de la utilidad que el teatro puede ofrecer a la ciudad indicando que sus efectos sobre la opinión bien pueden ser edificantes o nocivos.

En suma, entre el conocimiento y la opinión, el teatro ocupa una posición sospechada al interior de la teoría platónica. El análisis de esta doble localización permitirá así iniciar una indagación más amplia acerca de la funcionalidad política del teatro y de la peligrosidad que este conlleva para el orden político, dada su relación diferente con la verdad y su capacidad de inquietar los ánimos de los espectadores.

### La dimensión epistemológica de la crítica al arte mimético

En *República*, Platón establece la existencia de tres tipos de narraciones: la narración simple o no imitativa, la plenamente imitativa y una tercera que es mezcla de ambas, empleada en la poesía épica (*Rep. III 394 b-c*). La comedia y la tragedia pertenecen al segundo tipo. En ellas, el poeta habla en nombre de otros y trata de adaptarse al lenguaje y a los gestos propios de aquellos que enuncian los discursos: «el poeta suprime todo lo que dice por su cuenta en los discursos de los personajes, dejando solamente el diálogo» (*Rep. III 394 b*).

La crítica platónica al carácter mimético de la poesía dramática encuentra en el Libro X una fundamentación epistemológica: lo producido por los poetas no son más que apariencias, que se encuentran alejadas en tres grados de la verdad. Esto lo explica Platón a través del conocido ejemplo del pintor y la cama, planteando que la cama pintada por el pintor es una *mímesis* de la producida por el carpintero, la cual a su vez es una imitación de la Idea de cama o «cama esencial» creada por la divinidad (*Rep. X 597-598 c*). En sus obras, sostiene Platón, los poetas tratan acerca de muy diversos asuntos sin tener el conocimiento de ninguno: «el arte imitativo está muy lejos de lo verdadero y, como es natural, puede hacerlo todo porque toma muy poco de cada cosa y aún ese poco que toma no es más que una simple apariencia.» (*Rep. X 598 b 6*). Por lo tanto, pese a que simulan conocer todas las cosas acerca de los hombres y los dioses, las obras de los poetas son «fáciles de componer sin conocer la verdad, pues sus autores crean apariencias y no realidades» (*Rep. X 599 a*).

Esta falta de saber que Platón atribuye a los poetas atañe también al más importante de la Grecia clásica, Homero. Respecto de él, Platón pone en palabras de Sócrates lo siguiente:

Pero en lo que respecta a los temas tan importantes y hermosos que se permite tratar Homero, como la guerra, la estrategia, la administración de las ciudades y la educación del hombre, puede que sea justo interrogarle y decirle: «Amigo Homero: si es cierto que no estás alejado en tres grados de la verdad que seas incapaz de producir, en cuanto a la virtud, otra cosa que apariencias, pues ésa era la definición que hemos dado del imitador, sino que has alcanzado el segundo grado y eres capaz de conocer qué instituciones hacen mejores o peores a los hombres en la vida pública y privada, dinos qué ciudad te debe la feliz reforma de su administración. (*Rep.* X 599 d.)

Con este irónico pasaje, Platón derriba el supuesto saber acerca de los asuntos de la *polis* que el poeta se atribuye, puesto que carece del conocimiento verdadero de esas realidades al no ser legislador ni haber prestado servicios como tal en ninguna ciudad. «Diremos, pues, de todos los poetas, empezando por Homero, que cuando en sus ficciones hablan de la virtud, o de cualquier otro asunto, no hacen otra cosa que imitar su apariencia y no alcanzan nunca la verdad» (*Rep.* X 600 e 6).

Ahora bien, la crítica epistemológica que esgrime Platón contra la poesía y, más aún, contra todo arte mimético, deja ya entrever el carácter perjudicial que advertirá en estas obras para la integridad de la *polis*, principal preocupación del filósofo en *República*. En una de las críticas a la *mimesis*, sostiene que debido a su carácter falso «la imitación es un puro entretenimiento, sin seriedad alguna, y que los que se dedican a la poesía trágica, tanto en yambos como en versos épicos, son tan imitadores como es posible serlo» (*Rep.* X 602 b 8). Pero el mayor problema reside en que este «entretenimiento» posee una gran capacidad de persuasión sobre la multitud, que llega a considerar verdaderas las apariencias creadas por los poetas.

[El poeta] por no saber otra cosa que imitar, aplica a todos los temas los colores que les convienen, valiéndose de palabras y de frases [...] y utilizando el metro, el ritmo y la armonía convence a quienes lo escuchan, y que sólo juzgan por el lenguaje, de que está perfectamente instruido en las cosas de que habla. ¡Tan grande es la seducción natural que poseen esas formas artísticas! (*Rep.* X 601 b.)

Este imitador, este «creador de imágenes», engaña de este modo a la multitud, especialmente «a los niños y a los ignorantes», haciéndoles tomar la *mimesis* por verdad.

A través de la lente de la teoría platónica del conocimiento, entonces, la comedia y la tragedia son artes imitativas y por lo tanto no deben ser aceptadas en la *polis*. Se desprende del «Libro X» de *República* la necesidad de excluir toda poesía mimética pues produce

peligrosas apariencias y aleja a quienes la perciben del conocimiento de la verdad. El teatro se constituye así en un poderoso obstáculo en el acceso al conocimiento y un generador de falsas verdades que pueden resultar muy peligrosas para la organización de la *polis*. El problema epistemológico, por lo tanto, pasa aquí a presentar un fuerte carácter político.

### La dimensión ético-política: el teatro y su influencia en la *polis*

Analizaremos ahora otras razones por las que, según se plantea en los diálogos platónicos, debe excluirse de la *polis* la poesía puramente mimética, es decir, la tragedia y la comedia. Luego, advertiremos ciertas excepciones a esta drástica condena, y consideraremos las pautas que establece Platón para que sea posible la existencia de un arte mimético acorde a los principios que sustentan la organización política.

En el «Libro X» de *República* aparece, además de la epistemológica, una dimensión psicológica de la crítica a la poesía, relacionada con la teoría platónica de la división tripartita del alma y con el carácter placentero de la poesía. Según Platón, el arte mimético «tiene comercio, relación y amistad con aquella parte de nosotros más alejada de la razón y que no se propone nada sano y verdadero» (*Rep.* X 603 b), es decir, estimula la parte irracional del alma en lugar de la más virtuosa, la racional. Al representar a los hombres entregados a sentimientos como la alegría o la tristeza, en vez de alabar la tranquilidad y la reflexión, la poesía imita los caracteres más irascibles y volubles.

He aquí la primera razón que nos justifica para no admitirlo en la ciudad, que debe estar regida por leyes buenas, pues el poeta imitativo despierta y alimenta la parte mala del alma y, al fortalecerla, destruye su parte racional [...] El poeta imitativo establece un régimen perverso en el alma de cada individuo, complaciendo su parte irracional. (*Rep.* X 605 b.)

Platón plantea aquí los efectos altamente corruptores de la poesía dramática sobre la interioridad de los individuos, lo que trae consecuencias muy perjudiciales para la ciudad. No hay que olvidar la correspondencia entre la organización de las partes del alma y la organización socio-política de la *polis*.

Además, el arte mimético tiene como objeto el placer. Con sus obras, los poetas agradan al público satisfaciendo la parte del alma que según Platón es necesario reprimir, aquella que está ávida de lágrimas y lamentos, o de risas y bromas:

si admites a la Musa placentera, ya en cantos, ya en poemas, impondrás en la ciudad el doble reinado del placer y del dolor, en vez de la ley y la razón, reconocido en toda circunstancia como el más conveniente para el interés público. (*Rep. X 607 a.*)

Estos efectos psicológicos que produce la *mímesis* al estimular la parte irracional del alma y satisfacer placenteramente los deseos impuros de su público, tienen una gran incidencia en la formación del carácter y las costumbres de los hombres. El mayor daño que causa la poesía, según Platón, es el de corromper a los hombres honestos. Pero un efecto perjudicial que le preocupa sobremanera es la incidencia que tiene especialmente sobre los niños y los jóvenes. En este sentido, en los Libros II y III de *República*, Platón establece las normas que deben seguir las narraciones sobre los dioses y sobre los hombres, respectivamente, para influir así favorablemente en la educación de los futuros ciudadanos y en las costumbres y el carácter de la multitud. En cuanto a los dioses, se sostiene que es necesario representarlos tal cual son: esencialmente buenos, inmutables e incapaces de mentir.<sup>2</sup> En cuanto a los hombres, hay que imitar las buenas acciones y a los hombres virtuosos, teniendo mucha precaución de no representar ninguno de sus vicios, como temores, engaños, peleas, lamentos, enfermedades, locura, ni tampoco realizar burlas que estimulen la risa: «Tampoco conviene que nuestros jóvenes sean propensos a la risa. Una risa violenta trae generalmente consigo una violenta alteración del ánimo» (*Rep. III 388 e 6*).

De esta manera plantea Platón la necesaria expulsión de los poetas de la *polis*:

De suerte que si un hombre capaz de adoptar todas las formas e imitarlo todo se presentara en nuestra ciudad para hacer escuchar sus poemas, le rendiríamos homenaje como a un ser divino, maravilloso, encantador, pero le diríamos que no hay en nuestra ciudad ningún hombre como él y que no puede haberlo, y lo enviaríamos a otra después de haber ungido con perfumes y coronado con cintas de lana su cabeza. Nosotros hemos menester de un poeta o un narrador más austero y menos agradable, pero que sea útil a nuestro propósito y sólo imite la manera de ser y los modales del hombre de bien. (*Rep. III 398 a-b.*)

Por lo tanto, las únicas poesías que han de admitirse en la ciudad son las alabanzas a los dioses y los elogios a los hombres de bien, siendo la *mímesis* de lo malo un factor altamente nocivo en el carácter de los hombres:

---

2. Con respecto a la mentira, los gobernantes tienen una ventaja sobre los dioses, ya que a diferencia de éstos sí pueden mentir, siempre que sea en beneficio de los intereses de la polis: «Será, pues, lícito el ejercicio de la mentira a los gobernantes de la ciudad, quienes podrán utilizarla para engañar a los enemigos o a los ciudadanos, en beneficio de la ciudad misma; nadie más podrá emplear la mentira.» (*Rep. III 389 b 8*).

no sea que la imitación los induzca a ser en la realidad aquello que imitan. ¿No has observado (dice Sócrates a Adimanto) que las imitaciones, cuando se las practica desde la infancia, modifican el carácter y la manera de ser, y llegan a cambiar el aspecto físico, la expresión y hasta la forma misma de pensar? (*Rep.* III 395 d.)

Nótese aquí que Platón se refiere al «aspecto físico» y «la expresión», esto es decir que la influencia de la poesía en el público y en los propios imitadores llega incluso a exteriorizarse físicamente, imprimiendo su sello en los cuerpos.

En este sentido, es interesante destacar que, si bien en la teoría platónica el teatro se inscribe dentro del problema más general de la poesía, y que Platón se refiere a la *mímesis* poética fundamentalmente como una creación —aparente— a través de la palabra y a la tragedia y la comedia como tipos de narraciones, advertimos en algunos pasajes de *República* elementos propiamente teatrales ya no solo en su sentido literario sino como práctica, es decir, del orden de la representación y, más específicamente, de la actuación. En el Libro III, Platón demuestra que de la *mímesis* le preocupa no solamente lo que se dice, su contenido, sino los gestos, sonidos, temperamentos, modos de hablar y de moverse, en fin, la actuación que lo acompaña.

«[H]ay una manera de expresarse y relatar de que se sirve todo hombre de bien cuando tiene algo que decir, y otra del todo diferente de ella que emplea siempre en sus relatos aquel que por su naturaleza y educación es lo contrario del hombre de bien» (*Rep.* III 396 b 10).

Esta última forma de expresarse, considerada por demás inadecuada, consiste en una serie de gestos e imitaciones de todo tipo de sonidos, desde animales hasta el ruidos de truenos, ríos, viento, trompetas, flautas y toda clase de instrumentos:

cuanto más ordinario sea [un narrador] más dispuesto estará a referirlo todo y no considerar nada indigno de sí, de forma que imitará seriamente y en presencia del público los ruidos que antes señalábamos [...] Y hasta el aullar de los perros, el balar de los corderos y el canto de los pájaros. Imitará voces y gestos, reduciendo al mínimo la parte narrativa. (*Rep.* III 397 a.)

La *mímesis* poética no se efectúa, por lo tanto, solamente por medio de la palabra, sino que aparece aquí un elemento esencial del teatro: un cuerpo y una voz que interpretan.

Retomando, señalábamos entonces la importancia que Platón atribuye a la poesía mímica en su poder de influenciar a la población y, en términos más contemporáneos, en la formación de la subjetividad. Vimos también que esto representaba un gran peligro para el orden político que el filósofo promueve. Sin embargo, es precisamente por su significativo alcance y su poder educativo, que se planteará en *República* la posibilidad de crear una

poesía que no se rija por el criterio de cuán placentera resulta, sino por su utilidad para la organización de la *polis*. En el Libro X, Platón deja abierta la posibilidad de que «nos demuestren que la poesía no es sólo agradable, sino también útil para el gobierno de las ciudades y para el régimen de vida de los hombres [...] Saldremos ganando, en efecto, si nos demuestran que la poesía une lo útil a lo agradable» (*Rep.* X 607 d 9).

Es decir, podría pensarse en un tipo de poesía dramática admisible y conveniente para la *polis*, edificante: se trataría de un nuevo tipo de teatro, evidentemente no trágico y conforme a reglas distintas de las que regían a la tragedia y la comedia, no centrado en la *mímesis* de los vicios de los dioses y los hombres, sino en enaltecer del alma y favorecer la adquisición de la virtud.

### El poeta legislador y el diálogo platónico como modelo de poesía

Finalmente, será en *Leyes* donde se planteará la figura del «legislador poeta», y se propondrá al propio diálogo platónico como modelo de poesía. Esto ya estaba anticipado, en parte, en *República* con la posibilidad de un «guardián poeta» (Soares, 2004). Por un lado, en el Libro II, Sócrates dice:

Adimanto, en este momento ni tú ni yo somos poetas, sino fundadores de una ciudad. Y a los fundadores corresponde conocer las normas a que deben ceñirse los poetas en la composición de sus fábulas e impedir que se aparten de ellas, pero no así la creación de las fábulas. (*Rep.* II 379 a 5.)

Por otro lado, ya en el Libro III, ante la pregunta acerca de si los guardianes deben ser o no imitadores, Sócrates primero responde negativamente, debido al principio de la especialización de funciones en la *polis*: «cada cual sólo puede practicar bien un oficio y no varios» (*Rep.* III 394 e 3 ); pero luego hace la siguiente excepción: «Y en caso de que imiten algo, será preciso que imiten desde la infancia aquellas cualidades que les conviene adquirir, la valentía, la prudencia, la piedad, la magnanimidad y otras semejantes» (*Rep.* III 395 c 3).

Ahora bien, en *Leyes*, Platón regresa sobre el problema de la poesía y la música como artes miméticas: ¿cuál debería ser su lugar en la *polis*?, ¿cómo pensar su función? En los Libros III y IV esgrime que, en cualquier caso, el criterio para responder a estas preguntas no puede ni debe ser el del placer. Se necesita de un hombre con juicio adecuado para determinar el objeto que se imita, la adecuación de la *mímesis* a aquel objeto, y la bondad o belleza intrínseca a la obra. Quien posee el criterio, ya es de algún modo un artista. Y bien, ¿quién posee este criterio? Platón. Platón es el nuevo poeta.

El «legislador poeta», como el auténtico competidor de los poetas existentes, se planteará con claridad en el siguiente pasaje del Libro VII, donde Platón imagina una situación en la que los poetas trágicos le preguntan a los legisladores si pueden representar sus obras en la ciudad que aquellos fundaron, a lo que él respondería con estas palabras:

Extranjeros, nosotros mismos estamos ocupados en componer la más bella y la más perfecta de las tragedias. Todo nuestro plan de gobierno no es más que una mimesis de lo más bello y excelente que tiene la vida. Y miramos con razón esta mimesis como una verdadera tragedia. Ustedes son poetas, y nosotros lo somos también. Somos sus rivales y sus competidores en la composición del más acabado de los dramas. (*Leyes* VII 817.)

Al darse cuenta de la necesidad política de la creación de un nuevo tipo de poesía, edificante y educadora, Platón asume el rol de poeta. El mismo que expulsara a la poesía mítica, épica y trágica de la *polis*, reconoce ahora el abismo político que se genera al no reemplazar ese viejo estilo por uno nuevo, al que por supuesto él se consagra, inventando el diálogo. Un diálogo que aspira tanto al conocimiento de la verdad como a un aporte edificante a la organización de la ciudad.

## Bibliografía

- Colli, Giorgio (2008). *Platón político*. Madrid: Siruela.
- Platón (1990). «Leyes». En: *Diálogos*. Madrid: Gredos.
- (1990) «República». En: *Diálogos*. Madrid: Gredos.
- Redfield, James (1994). *Nature and culture in the Iliad. The tragedy of Hector*. Londres: Duke University Press.
- Soares, Lucas (2004). «El rol del poeta legislador en *Leyes* y su antecedente en la figura del poeta guardián en *República*». En: Santa Cruz, María Isabel y otros (comps.) *Diálogo con los griegos. Estudios sobre Platón, Aristóteles y Plotino*. Buenos Aires: Colihue.
- Strauss, Leo (1988). *What is political philosophy*. Chicago: University Press.

## Sujeto y política. La problemática de la subjetividad en Laclau

Emilio Lo Valvo, Alfredo Romero\*

### Introducción

En este trabajo pretendemos rastrear un eje particular planteado en la obra de Ernesto Laclau: la noción de *sujeto*, dado que la temática de la subjetividad es un «punto nodal» en el *discurso* laclausiano.

El propósito de este escrito es señalar que las conceptualizaciones del sujeto pueden ser rastreadas mediante el desplazamiento teórico y la reformulación de los andamiajes ontológicos que la *hegemonía* ha experimentado en la obra de Laclau. Y esto nos lleva a un cruce inevitable entre política e identidad, al problema de cómo concebir una identidad política.

En este recorrido teórico-conceptual mostraremos, en un primer paso, cómo Laclau intenta en los años setenta desprenderse de una concepción reduccionista de la identidad política haciendo mediar la *hegemonía* como herramienta conceptual que alimenta una distinción entre la *forma de la reducción* y la *forma de la articulación*. A su vez, estableceremos que esta distinción clave no permite superar las trabas de una concepción cristalina de la subjetividad, lo cual lleva a Laclau, armado de un arsenal conceptual post-estructuralista, a *radicalizar* sus presupuestos ontológicos para pensar la *hegemonía* en vista de un planteamiento más adecuado de la subjetivación política.

Este segundo paso nos permitirá comprender algunas de las implicancias de las herramientas post-estructuralistas (Laclau considera aquí también al psicoanálisis lacaniano), en la comprensión de una dinámica de identificación donde la política juega un rol ontológico primario.

---

\* Emilio Lo Valvo: Licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR), becario doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Proyecto de Investigación y Desarrollo del grupo Política & Gestión, UNR. Alfredo Romero: Licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del PID del grupo Política & Gestión, UNR.

## La lógica de la articulación o la autonomía de la política

Si nuestro propósito se relaciona con el problema subjetividad-política, un buen punto de inicio es rastrear este binomio en el libro *Política e ideología en la teoría marxista* (Laclau, 1978). En esta obra, Laclau intenta distinguir dos momentos del análisis que, no por casualidad, responden a la perspectiva que intentamos trazar. Por un lado, el autor señala el problema más general de *la determinación de clase de las superestructuras política e ideológica*; por el otro, las *formas de existencia* de las clases al nivel de dichas superestructuras.

Para Laclau, la indistinción de los dos niveles arriba mencionados es el error capital del *reduccionismo*. Su movimiento analítico, que se apoya en los escritos de Althusser, consiste en rescatar la autonomía del ámbito superestructural sosteniendo que el carácter clasista de los ámbitos político e ideológico se sustenta sobre una forma particular: la *articulación*. De esta manera, el status de la superestructura se tiñe de un carácter clasista y, en un mismo gesto, adviene la posibilidad analítica de borrar la *necesaria* existencia de *contenidos* clasistas.

Para intentar aclarar estas afirmaciones, y en relación directa con la temática de la identidad, tomemos nota de la problemática que Laclau trabaja en torno a la ambigüedad de la noción de *lucha de clases*, noción tras la cual detecta dos tipos distintos de antagonismo (1978: 122).

El autor intenta demostrar que las clases existen, al nivel ideológico y político, bajo la forma de la articulación, y no de la reducción (1978: 187). La existencia político-ideológica de las clases es posible gracias a la articulación, y habilita un espacio teórico para la comprensión de los dos antagonismos arriba mencionados. Para ello elabora dos tesis provocadoras e interesantes:

Frente a este enfoque reduccionista proponemos las siguientes tesis: 1) sólo es lucha de clases aquella que constituye a las clases como tales; 2) no toda contradicción es, en consecuencia, una contradicción de clase, pero toda contradicción está sobredeterminada por la lucha de clases. (1978: 120.)

Si queremos ser fieles a la primera tesis, nos dice Laclau, no podemos considerar al segundo antagonismo como lucha de clases, ya que cuando haya *clases que se enfrentan* no podemos hablar de lucha *de* clases sino, de clases *en* lucha. Este antagonismo entonces, aunque no reniega del carácter clasista de la lucha ideológico-política, no puede simplemente *reducirse* a las lógicas del modo de producción.

De este modo, cuando las clases luchan no existen contenidos políticos e ideológicos *necesarios*, no hay una práctica ni una ideología que los agentes concretos deban asumir para actuar como clase.

Si seguimos el razonamiento del autor, la naturaleza del segundo antagonismo no puede ser de clase. Existen por tanto, dos contradicciones, tan complementarias como irreducibles la una a la otra, las cuales conforman una lucha constitutivamente bífida. La contradicción de clase, dominante al nivel (abstracto) del modo de producción, y la contradicción pueblo/bloque de poder, al nivel (concreto) de la formación social; no suponen solo una distinción analítica, sino que anuncian dos formas de (una) lucha: mientras el modo de producción supone la *lucha de clases*, la formación social concreta inaugura el campo de la *lucha popular-democrática*.

Es por esta razón que en una formación social concreta los dominados en su lucha no se identifican a sí mismos como clase sino como *lo otro* del poder. *Lo otro del poder* será, para Laclau, la constitución del *pueblo*, la articulación de una identidad popular (1978:121).

El *pueblo* por tanto, no puede reducirse a una forma subordinada del antagonismo de clase, sino que es entendido como «una determinación objetiva del sistema» (Laclau, 1978:122). Toda lucha de clases como discurso ideológico consiste en *articular* las interpelaciones *popular-democráticas* (las interpelaciones al agente como pueblo) a los discursos ideológicos de las clases antagónicas.

En definitiva, la sociedad se articula en *un* discurso ideológico, que se transforma mediante un juego de articulación/desarticulación, inscripto y verificable en la constitución de un sujeto.

Consideramos que el problema del planteo «althusseriano-heterodoxo» del libro analizado es que quiere, para usar una frase cara a nuestro autor, *to have his cake and eat it at the same time*. A continuación intentaremos mostrar cómo el combate contra el reduccionismo de clase mediante la postulación de un ámbito autónomo (aunque sobredeterminado) para la política y la ideología, encierra problemáticas similares a aquellas de las que Laclau busca despegarse. El intento del teórico argentino de postular una identidad popular, cristalizada en una duplicación del antagonismo, no funciona como crítica del reduccionismo porque no alcanza a cuestionar las fronteras de esencia entre «lo económico» y «lo político-ideológico» (al no querer ir más allá de «la determinación en última instancia por la economía») y, como resultado, subsume (reduce) el «pueblo» a una explicitación de la identidad de clase.

Para ver este problema, tomemos nota de que Laclau (re)define las clases, en contraposición a la idea *reduccionista*, como los polos de relaciones de producción antagónicas, sin existencia necesaria en la superestructura; y que, al mismo tiempo, reafirma la determinación en última instancia de las sociedades por las relaciones de producción, es decir, por las clases (1978: 185-186).

Esta no necesidad de la clase, como ya vimos, apunta a hacer de lo ideológico un campo donde las clases *luchan*, es decir que el antagonismo pueblo/bloque de poder es in-

teligible solo al nivel del conjunto de las relaciones ideológicas y políticas. Resulta patente entonces que el abandono del reduccionismo no supone renegar de la determinación en última instancia por las relaciones de producción, por las clases. Al contrario: la especificidad de la determinación objetiva de clase es sostenida, y podríamos decir realizada, en los *niveles* ideológico y político.

Se evidencia así cómo el concepto de *sobredeterminación* juega un papel ambiguo. El autor oscila entre hablar de «determinación en última instancia» (1978: 184) y «sobredeterminación» (1978: 123), en gran medida por heredar la problemática althusseriana.

Las interpelaciones *no clasistas*, propias del *nivel ideológico y político*, ¿son determinadas, sobredeterminadas o ambas cosas al mismo tiempo?

El problema es que el concepto de *sobredeterminación* no tiene un status teórico definido en la obra que analizamos ¿Cómo sostener esta lógica de la sobredeterminación sin romper con la idea de una *contradicción fundamental*, por más compleja que ésta sea? Como ya hemos visto, Laclau aborda el problema con la noción de *ideología*; principio estructurante/cohesionante de la práctica subjetiva que, en su *forma*, permite dar cuenta de la *determinación en última instancia* por la economía.

Constatemos que no renuncia a *cierta primacía* del antagonismo abstracto por el concreto, dado que, *en última instancia* la lucha popular-democrática solo se da articulada a proyectos de clase, es decir que «la lucha de clases tiene prioridad» sobre la otra lucha (Laclau, 1978: 193).

De esta manera, la *lógica articuladora*, aunque mucho más compleja, comparte el mismo piso de presupuestos que la *lógica de la reducción*, dado que no cuestiona el modelo base/superestructura. Y ante la objeción de que eso es lo que intenta hacer Laclau al postular como irreductibles ambos antagonismos, diremos que *precisamente* el postular dos antagonismos (uno al nivel de clase, otro al nivel de pueblo) es lo que traza el límite entre ambos. Entre declarar pretérita la distinción lucha económica/lucha política y declarar que la lucha política existe sólo si también es lucha económica (o que el abstracto antagonismo de clase es un antagonismo político-ideológico concreto), hay muchas diferencias, pero de grado. Ambas suponen lo político-ideológico subordinado a lo económico.

Pero, ¿qué consecuencias tiene esto para la noción de «sujeto»? El paso entre ambos niveles, como ya vimos, es a través de la *forma* de lo ideológico. La articulación ideológica del sujeto pueblo, de alguna manera habilita la existencia de la clase a nivel del discurso ideológico-político, o en otras palabras (y como afirma Laclau en un párrafo ya citado), en el principio articulador específico del discurso ideológico *se revela* el carácter de clase.

El sujeto interpelado se constituye mediante la ideología siendo, a la vez, clase y pueblo. El sujeto, aunque determinado a un nivel ideológico-político, siempre es ambas cosas.

Como dijimos anteriormente, esta noción de *articulación* sigue siendo, tal como aquello que intenta criticar, *reduccionista*. De esta manera el pueblo es la condición de *existencia concreta* de la clase, es la clase hecha sujeto. La idea de no existencia *necesaria* de las clases a niveles *superestructurales*, parece apuntar en realidad al problema general de la falta de correspondencia empírica entre un sujeto político-ideológico (articulado) y una clase. Y se relaciona, a su vez, con la dificultad del marxismo de las décadas del sesenta y setenta del propio Laclau, dificultad marcada por una opacidad social que revelaba la falta de isomorfismo entre el pueblo, sus componentes *obreros* y su identidad de clase.

### La sociedad desbordada o la hegemonía como ontología

Con la publicación de *Hegemonía y estrategia socialista* (2004), Laclau retoma en cierta medida la discusión que mencionamos en el apartado anterior. En este libro, junto a Chantal Mouffe, echará mano de una caja de *herramientas post-estructuralistas* que le permitirán profundizar un pensamiento *político* de lo social. Proponiendo una genealogía del concepto de hegemonía, la referencia a Gramsci será otra vez central para postular el rol *ontológico primario* de la política.

Así, en este libro aboga por incorporar las premisas del análisis del discurso generando de esta manera un cambio en la manera de concebir lo social. Aquí el concepto clave será el de *discurso*, entendido como una constelación significativa que articula prácticas lingüísticas y extralingüísticas fijadas parcialmente mediante la sobredeterminación de ciertos puntos nodales. En este sentido, toda *sociedad* es un discurso, pero como la exclusión de una parte de la sociedad es imprescindible para la condensación de una formación social, ese discurso será siempre contingente, precario, fallido. Tal vez así pueda comprenderse el *dictum* «la sociedad no existe», tan cercano a las premisas ontológicas de *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Si en el fondo desfondado de lo social hay una exclusión, una brecha que posibilita su constitución, toda significación que la sociedad se da a sí misma es incompleta por definición. De esta manera, no existe expresión última de la sociedad porque no hay literalidad de las cosas, sino sólo aquello que decimos y hacemos con ellas. La posibilidad de un sentido se ligará a la hegemonía.

La tesis de Laclau es que a partir de este momento de crisis del *monismo esencialista* (que sostenía una apuesta fuerte por las leyes de la historia), el discurso marxista intentará reformularse, no cuestionando esa lógica de la necesidad, sino intentando conjugarla con una lógica de la contingencia. De esta manera se inaugura un *dualismo* que, lejos de romper con los problemas del discurso esencialista, se limita a ocultarlos.

Ahora bien, si la lógica hegemónica (cuyo punto culminante es el pensamiento gramsciano) acontece en el discurso marxista para dar cuenta del problema ligado a la herencia esencialista, para el Laclau de *Hegemonía y Estrategia Socialista*, la hegemonía aún no había logrado desplegar todos los efectos deconstructivos que implicaba. En efecto, la crítica al pensamiento de Gramsci, aunque parte de un sincero reconocimiento, muestra que no logra superar plenamente el dualismo del marxismo clásico.

Y, tal como señalamos más arriba, el problema que encuentra Laclau y que se propone sortear, es precisamente el referido a la identidad *de clase*. Para ello, afirmará que la lógica de la hegemonía, práctica articuladora sin principios de necesidad histórica, «ha pasado a implantarse en la propia identidad de los sujetos hegemónicos» (2004: 124), contaminando los mecanismo de construcción de subjetividad y desplazando las posibilidades de un referente *objetivo*, es decir, más allá de la propia hegemonía.

De esta manera, lo que encontramos en el pensamiento de Laclau es una redefinición de la hegemonía gramsciana, la cual intenta un cuestionamiento del esencialismo inherente a la noción de *clase* a partir de denunciar el *dualismo*: «En la medida en que la unidad y homogeneidad misma de los sujetos de clase se disgrega en un conjunto de posiciones precariamente integradas que, al abandonarse la tesis del carácter neutro de las fuerzas productivas, no pueden ser referidas a ningún punto necesario de unificación futura» (2004: 124).

El gesto laclausiano no podrá —por sus intenciones— descansar sobre las mismas lógicas que en *Política e Ideología*. En *Hegemonía y Estrategia Socialista* encontramos que la única manera de comprender la dinámica de la identificación es aceptar que la dispersión de las posiciones de sujeto articuladas hegemónicamente no puede remitirse a un punto *necesario* de unificación.

Ahora bien: ¿cómo comprender la operatoria de la lógica hegemónica en la construcción de identidades políticas sin un referente *objetivo*? Entra aquí en escena lo que el autor llama una *radicalización* del concepto de sobredeterminación:

El carácter simbólico —es decir, sobredeterminado— de las relaciones sociales implica, por tanto, que éstas carecen de una literalidad última que las reduciría a momentos necesarios de una ley inmanente. No habría, pues, dos planos, uno de las esencias y otro de las apariencias, dado que no habría la posibilidad de fijar un sentido literal último, frente al cual lo simbólico se constituiría como plano de significación segunda y derivada. (Laclau, 2004: 134.)

Aquí se hace evidente que una apreciación radical de la sobredeterminación debe renunciar a distinguir entre los planos de la esencia y la apariencia. De esta manera, el pro-

blema de las identidades adquiere un nuevo cariz. Toda la estrategia de *Política e Ideología* para sostener la autonomía de lo superestructural, se cae.

Para Laclau vivimos en distintos sistemas de creencias contradictorios y ello no alcanza a explicar el surgimiento de determinados antagonismos; una contradicción no implica un antagonismo. ¿Qué es lo específico del antagonismo? Que no hay identidades plenas en la relación antagonica, su especificidad es la de una relación basada en la imposibilidad de suturar el sentido de las identidades puestas en juego.

Esto nos lleva al segundo punto: si la redefinición del antagonismo evidencia la caída de la relación estructura-superestructura, ¿cómo pensar la relación entre política e identificación? Las certezas de la *contradicción objetiva* pueblo-bloque de poder ya no pueden ser sostenidas porque el *campo de la lucha popular-democrática* se desintegra como tal. El antagonismo, ahora experiencia del límite de lo social, muestra la radical indecibilidad de toda estructura y traza las coordenadas en las cuales se realizarán las prácticas identitarias. La lógica articuladora de *Política e Ideología* que remitía todo a un principio (futuro) de articulación de clase, se derrumba y no alcanza a suturar a *un* pueblo. La lucha popular democrática por tanto, ya no trata de *clases en lucha* sino más bien, de un conflicto opaco y sin otro referente estructural que las brechas que atraviesan lo social sedimentado y que tienen una forma discursiva precisa: el antagonismo.

Ahora bien, en relación con la subjetividad, y más allá de las diferencias que hemos mencionado, parece haber cierta simetría entre los modos de comprender la identificación en ambos libros. En efecto, Laclau aclara que «siempre que [...] utilicemos la categoría de “sujeto”, lo haremos en el sentido de “posiciones de sujeto” en el interior de una estructura discursiva» (2004: 156). No existe el sujeto como algo anterior a la estructura discursiva, siempre está ocupando una *posición de sujeto* en una estructura discursiva.

## Conclusión

Dada su naturaleza inherentemente discursiva, *toda posición de sujeto es parte de la apertura de lo social* y, por lo tanto, no logra fijar totalmente dichas posiciones en un sistema cerrado de diferencias. Según el autor, si afirmamos que el sujeto no preexiste al campo de la discursividad, sino más bien que es un *producto ontológico* de este campo, la contingencia del discurso articulado en torno y a través de él es también la contingencia de su identificación, es decir, de su condición de sujeto.

En definitiva, la falta de plenitud alcanza tanto el *nivel* estructural como el del agente. El *juego de sobredeterminación* se extiende tanto a la relación hegemónica como a las posiciones de sujeto. De esta manera, la analítica del discurso como *ontología de lo social*

posibilita a nuestro autor romper con la *lógica de la reducción* en el análisis de lo político. Ya no intenta aprehender la especificidad de la superestructura y la subjetivación política, sino minar el terreno en que esta problemática había sido abordada. El desborde significativo y una pluralidad de sentidos, condensados en la lógica de la sobredeterminación, redefine *lo social* y configuran, en el mismo movimiento, un status ontológico de lo político, cristalizado en la articulación hegemónica como posibilidad de institución (precaria, una vez más) de lo social.

La subjetivación no ha salido indemne de esta transformación. La identidad política se ve inmersa en un juego entre sedimentación y reactivación, entre constitución y fracaso que, sin la garantía estructural, se confunde ya con el mismo juego de la institución *política* de lo social.

## Bibliografía

- Laclau, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- (1996). *Emancipación y Diferencia*, Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

## La construcción mediática de «sujetos peligrosos». Aproximaciones desde una perspectiva foucaulteana

Laureano Martínez, Ana Laura Pinto, Federico Barberis\*

### Introducción

El siguiente trabajo forma parte del proyecto de investigación *Los espacios del sentido: claves para el abordaje del análisis político en la «sociedad de la información»* (2011-2012), coordinado por la licenciada Cristina Díaz, que se llevará a cabo en el marco del Grupo *Política y Gestión* perteneciente a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Uno de los objetivos de dicho proyecto es desentrañar las lógicas de producción discursiva vigentes en ciertos soportes informacionales de difusión masiva de la Argentina. Así, intentaremos desandar las modalidades de construcción de «subjetividades peligrosas» en medios de comunicación, a los cuales consideramos legítimas expresiones de los modos de producción de subjetividades en la sociedad contemporánea.

En el presente texto presentamos interrogantes y líneas de lectura posibles en vistas a la construcción de una perspectiva teórica en base a la cual transitar los primeros pasos en el abordaje de la temática mencionada. A tal fin, proponemos una aproximación general a la cuestión del poder en Michel Foucault, para luego focalizarnos en el debate relativo a las principales categorías y problemáticas que este proyecto pone en juego, centrándonos en el entramado constituido por la *economización* del poder y la administración de la peligrosidad.

---

\* Laureano Martínez es licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR), becario doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Proyecto de Investigación y Desarrollo del grupo Política & Gestión, UNR. Ana Laura Pinto es licenciada en Ciencia Política (UNR), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA) y becaria CONICET. Miembro del PID del grupo Política & Gestión, UNR. Federico Barberis es estudiante de Ciencia Política, UNR, realizando la Tesina de grado. Miembro del PID del grupo Política & Gestión, UNR.

## Trazos de una clave de lectura

Michel Foucault encuentra, en las postrimerías del siglo XVIII y los inicios del siglo XIX, una coyuntura sumamente rica en lo que atañe a la expansión y ramificación de las tecnologías modernas de ejercicio del poder, a saber, las denominadas disciplina y seguridad. Este viraje esencial remite a una modificación en la economía del poder ligada a la emergencia de técnicas positivas, productoras de discursos, subjetividades y prácticas que, antes que reprimir, intensifican, estimulan y acrecientan.

Precisamente, el énfasis puesto por Foucault en la problemática del poder como *gobierno*, representa un medio para ubicar en un primer plano su preocupación por este tipo de modalidades cada vez menos directamente coercitivas. Dicho concepto se presenta, entonces, como valor discriminante de los mecanismos específicos de ejercicio del poder; como el trasfondo esencial a partir del cual se lee la transformación de los mismos.

Es así que, «gobernar, en este sentido, es estructurar un campo posible de acción» (Foucault, 2001: 254), por lo que se trata de modos de acción que no operan directa e inmediatamente sobre los otros, sino sobre sus acciones o su capacidad de acción. A su vez, De Marinis Cúneo sostiene que el gobierno es para Foucault una «forma de actividad práctica que tiene el propósito de conformar, guiar o afectar la conducta de uno mismo y/o de otras personas» (1999: 82-83). En términos generales, gobierno refiere a aquellas prácticas dirigidas a actuar sobre las conductas, reales o virtuales, de uno mismo o de los otros a fin de estructurar un campo posible de acción que oriente, induzca o afecte dicha conducta.

Este es el contexto en que se torna posible el despliegue de mecanismos sutiles, capilares y productivos: mecanismos rutinizados por su cotidianeidad y arraigo al nivel de los cuerpos en la forma de hábitos, de difícil problematización, pero no por ello completamente inmunes a las resistencias; mecanismos, en fin, más eficaces y eficientes por su imperceptibilidad.

En este sentido, la analítica del poder que presenta Foucault es radicalmente diferente de otras concepciones *clásicas* del poder donde este emanaría de la cúspide del Estado alcanzando así a todos los sectores de la sociedad. Para Foucault, múltiples relaciones de poder «atravesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social» (2008a: 34). El poder implica, entonces, el desarrollo de un conjunto de mecanismos que, dado su carácter omnipresente en lo cotidiano, trascienden el mero ejercicio institucional; mecanismos que conllevan ingredientes tecnológicos en tanto micropoderes, procedimientos tácticos y estratégicos de gobierno, así como también componentes discursivos a modo de racionalidades (Rose & Miller, 1992).

En cuanto al discurso, noción esencial para nuestro estudio, cabe aclarar que para Foucault éste mantiene con el poder una relación necesaria por cuanto no le es posible sustraerse a él y situarse en un lugar de no-poder, exceptuado de sus dispositivos. Esto implica analizar al discurso como práctica anclada en la historia entendiendo que «no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha» (Foucault, 1992a). Interpretar al discurso como *práctica* supone pensar en la existencia de un campo de disputa en donde se lucha por la producción y sedimentación de racionalidades. A su vez, implica afirmar que el discurso no refleja una realidad preexistente sino que forma los objetos de los que habla de modo que al inscribirse en los cuerpos induce modos de comportamiento, performa nuestra experiencia, constituye nuestra materialidad. En este sentido, pensamos a los medios de comunicación inmersos en una trama de disputas por la imposición de racionalizaciones que doten de *sentido* nuestra experiencia cobrando forma de evidencias.

Desde una perspectiva foucaultea, el foco principal del análisis del discurso no ha de residir en un abordaje hermenéutico de su contenido sino en problematizar cómo ha sido construido. Ello exige indagar las condiciones de existencia, conservación, modificación y reactualización del discurso interrogándose por qué ha aparecido éste y no otro, y por sus límites, es decir, los discursos que solapa. Esta premisa funcionará como guía para analizar la centralidad que adquiere la noción de peligrosidad, especialmente en la definición de sujetos peligrosos, en los discursos que se expresan en y a través de dichos medios.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente atender a dos procesos concomitantes, descritos con gran elocuencia por Foucault. Por un lado, nos referimos a las transformaciones en la economía del castigo de la mano de la penetración de las lógicas disciplinarias en el sistema penal y, por otro lado, al despliegue de una «cultura del peligro» (2007: 87) en la que se asienta el desarrollo de los mecanismos de seguridad. Se trata de procesos en los que el peligro (y sus variantes: individuos peligrosos, comunicaciones peligrosas, situaciones de peligro, cultura del peligro, entre otras) resulta primordial, posibilitándonos así interrogarnos por las condiciones de posibilidad de discursos que puntualizan, distinguen, señalan y excluyen una categoría de individuos peligrosos.

Cabe aclarar que se trata de elementos contextuales, los cuales en modo alguno suponemos *a priori* presentes de manera acabada en la coyuntura objeto de nuestro estudio. No obstante, reconocemos su potencialidad como aporte para problematizar la temática que nos atañe. Dicho en otros términos: recuperamos los planteos foucaulteanos no en clave explicativa o descriptiva, sino en tanto motor de interrogaciones, a modo de puntapié para la reflexión.

En lo que respecta a las modificaciones en la administración de las penas, es pertinente mencionar que Foucault advierte que, desde fines del siglo XVIII, el castigo deja de ser el

espectáculo teatral de los suplicios, así como también desaparece el cuerpo descuartizado, amputado, marcado, como blanco mayor de la represión penal. Despliegue de castigos menos inmediatamente físicos, dolores más sutiles, más silenciosos, y despojados de su ostentosa visibilidad. Ello, en tanto expresión de la faz punitiva de la economización del poder.

Ahora bien, este aparente suavizamiento de los castigos va acompañado de un desplazamiento en el punto de referencia y de aplicación de la operación punitiva a partir de la penetración de un género de objetos que vienen a doblar, pero también a disociar, los objetos jurídicamente definidos y codificados. Es así que, en el transcurso de los últimos siglos, el *alma* del delincuente se invoca no a los fines de explicar su delito, ni para introducirla como un elemento en la asignación jurídica de las responsabilidades: se la reclama con tanto énfasis para juzgarla. De allí que se añadirá un elemento nuevo en el proceder punitivo: la interrogación por lo que el sujeto es.

Lo que trasforma la práctica penal fue su ajuste al sistema disciplinario de vigilancia, control y corrección. De aquí emerge la tendencia creciente a individualizar al autor del acto.

Las disciplinas suponen el desenvolvimiento de una anatomía política del detalle (Foucault, 2002: 161), la cual opera como microscopio de la conducta. Así, el cuerpo humano ingresa en un mecanismo de poder que, a partir de un control meticuloso, paciente y detallista, lo explora, lo desarticula al nivel de sus gestos, movimientos, palabras, tiempos y comportamientos. Hablamos, por tanto, de técnicas que depositan su potencial de control y coerción en su accionar de modo minucioso y con frecuencia ínfimo. Coerción sutil, pero que constituye un procedimiento de control constante aplicable a los aspectos más imperceptibles.

En este sentido, el poder disciplinario tiende a intervenir sin descanso en el nivel mismo de lo que sucede, o mejor dicho, desde el primer instante, el primer esbozo, antes del propio acto si es posible.

Aún antes de que el gesto sea una realidad debe poder identificarse algo, y el poder disciplinario debe intervenir: intervenir, en cierto modo, antes de la manifestación misma del comportamiento, antes del cuerpo, el gesto o el discurso, en el plano de la virtualidad, la voluntad, la disposición, el nivel del alma. (Foucault, 2008b: 73.)

De allí, la idea de una penalidad como acción punitiva continua que no tiene por función el responder a una infracción, sino corregir las disposiciones, recayendo sobre la peligrosidad en tanto virtualidad de actos antes que sobre la falta.

Toda la penalidad del siglo XIX pasa a ser un control, no tanto sobre si lo que hacen los individuos está de acuerdo o no con la ley sino más bien al nivel de lo que pueden

hacer, son capaces de hacer, están dispuestos a hacer o están a punto de hacer. Así, la gran noción de la criminología y la penalidad de finales del siglo XIX será el escandaloso concepto, en términos de teoría penal, de peligrosidad. (Foucault, 2003: 42.)

Por lo tanto, se establece un desplazamiento de la concepción de «autor» del delito, pasando de la idea de un sujeto jurídicamente responsable, hacia un nuevo personaje: un individuo que ya está tipificado como delincuente antes de cometer el delito. En lo sucesivo la sanción penal recaerá sobre el elemento correlativo de una técnica que consiste en apartar a los individuos peligrosos, encargarse de quienes pueden recibir una sanción penal, para curarlos o readaptarlos.

La sentencia que condena o absuelve no es simplemente un juicio de culpabilidad, lleva en sí una apreciación de normalidad y una prescripción técnica para una normalización posible. De este modo, se comprende que

el poder disciplinario tiene la doble propiedad de ser anomizante, vale decir, de poner siempre a distancia a una serie de individuos, exponer la anomia, lo irreductible, y de ser siempre normalizador, inventar nuevos sistemas de recuperación, restablecer siempre la regla. (Foucault, 2008b: 76.)

La figura del peligro aparece, en tanto objeto de la intervención punitiva, predominantemente bajo la forma del individuo peligroso; sujeto evaluado en su peligrosidad entendiendo por esta las potencialidades de su comportamiento, es decir, no sus acciones concretas sino su carácter intrínsecamente peligroso. Esta figura del individuo peligroso conduce también a una relación tautológica puesto que, de la mano de la expansión de los dispositivos de normalización disciplinaria, lo anormal se identificará con lo peligroso. Es hacia el peligro que se dirige el poder de normalización, responde a él a la vez que lo crea. El individuo peligroso deviene entonces representante de una anomalía.

Señalamos, asimismo, que en el ejercicio de este control al nivel de las virtualidades, de la peligrosidad, confluyen una red de instituciones y actores. Es así que Foucault advierte que se han multiplicado justicias menores y jueces paralelos: expertos psiquiatras o psicólogos, magistrados de la aplicación de las penas, funcionarios policiales y de la administración penitenciaria, se dividen el poder legal del juicio. La actividad de juzgar se ha multiplicado en la medida misma en que se ha difundido el poder normalizador. Puentes, enlaces y nodos de retroalimentación se establecen entre diversos personajes. Se trata de transformaciones que atañen a todo el entramado que abarca la administración punitiva.

En relación con ello, y atendiendo al marco contextual descripto, pretendemos abordar la importancia que adquiere la nominación de sujetos peligrosos en las noticias policiales no como mero reflejo de las transformaciones mencionadas, sino pensando los medios de comunicación en tanto actores inmersos en esta trama. Ello, puntualizando en su papel en la desigual distribución de la visibilidad como medio para la *administración diferencial de los ilegalismos* (Foucault, 2002). Así como el sistema penal no reprime pura y simplemente los ilegalismos, no aspira a suprimirlos todos, sino que los administra de manera diferencial asegurando su economía general; consideramos que en la construcción de la noticia periodística es posible problematizar la posibilidad de existencia de una operatoria similar por la que, parafraseando a Deleuze (1990), la manera en que la luz cae, se esfuma, se difunde, al distribuir lo visible y lo invisible, hace nacer o desaparecer objetos que no existe sin ella. En este sentido, la focalización en determinados individuos nominándolos como inherentemente peligrosos supone recortes que denotan visos de tolerancia para algunas prácticas que quedan «fuera del foco», mientras se agudiza la mirada sobre otras prácticas, individuos y/o sectores recubriéndolos del halo de peligrosidad.

Por otro lado, en segundo lugar mencionamos el despliegue de una cultura de los peligros cotidianos, la cual resulta esencial para el desarrollo de mecanismos de seguridad en tanto tecnología de poder cuya función recae en administrar peligros. Administrar supone no eliminar sino neutralizar, controlar, y por ello también, dejar pasar, dejar hacer, a fin de lograr la homeostasis como «seguridad del conjunto ante sus peligros internos» (Foucault, 2008a: 222). Se trata de insertar un dispositivo en el que las oscilaciones del fenómeno en cuestión no sean impedidas de antemano sino que influya sobre la realidad misma de esas fluctuaciones de modo que el fenómeno progresivamente quede compensado y en cierto modo se anule a sí mismo.

Podemos afirmar entonces que administrar peligros implica a su vez, en cierto modo, producirlos y reproducirlos operando por medio de un proceder activamente dirigido a excluir el peligro por medio de su inclusión en dosis controladas. Ello, en tanto es el peligro lo que exige y, de algún modo, legitima la intervención de mecanismos de seguridad, de modo que deviene en insumo necesario de su lógica.

Será precisamente la mencionada apuesta por economizar el ejercicio del poder tornándolo más rápido, más ligero, más eficaz al tiempo que se incrementan sus efectos en términos productivos; la que llevará a los mecanismos de seguridad a actuar en base a este proceder de exclusión por medio de una paradójica inclusión.

Así, Foucault encuentra de manera concomitante al despliegue de dichos mecanismos, una suerte de invasión de peligros perpetuamente reactualizados, puestos en circulación bajo la pretensión de que los individuos se sientan permanentemente en una situación de

peligro. Al respecto, no es menor que Foucault destaque a título ejemplificador «el interés periodístico por el crimen» (2007:87) como práctica en la que se fomenta esta sensación de hallarse amenazados por una peligrosidad inminente.

## Conclusión

Pretendimos *pasar al exterior* (Foucault, 2006b: 140) de las prácticas mediáticas a fin de presentar algunas líneas para su comprensión desde la perspectiva de los mecanismos de *gobierno*, a partir de lo cual las mismas se encuentran inmersas en una trama en la que destacan, en una dinámica simbiótica, la economización del poder y la administración *de y por* los peligros.

Puntualizamos en el despliegue de tecnologías omnipresentes y a la vez banalizadas, inscriptas en los cuerpos por sus efectos al nivel de las percepciones, a través de la puesta en circulación y sedimentación de racionalidades y modos de problematización relativos a determinadas prácticas. En este marco, las construcciones discursivas de los medios de comunicación emergen como envites propios de esta disputa por la estructuración de sentidos.

Es por ello que su deliberada atención en determinadas prácticas y actores, desde la misma selección de los sucesos relevantes hasta la reiterada focalización en determinadas características biográficas de los sujetos implicados, puede ser pensada como parte integrante de ese entramado que administra diferencialmente los ilegalismos, dando con ello una señal clara respecto a dónde reside el *peligro*, quiénes son los sujetos que nos amenazan y nos posicionan en *situación de riesgo*.

En este punto, focalizándonos en la idea de peligro, nos preguntamos cuáles son los elementos con los que en los discursos mediáticos se lo dota de sentido. Ese interrogante guiará nuestros futuros avances.

## Bibliografía

- Deleuze, Gilles (1990). «¿Qué es un dispositivo?». En: AA.VV., *Michel Foucault, Filósofo*. Barcelona: Gedisa.
- De Marinis Cúneo, Pablo (1999). «Gobierno, Gubernamentalidad, Foucault y los anglo-foucaultianos (un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)». En: García Selgas, Fernando; Ramos Torres, Ramón (Eds.). *Retos actuales de la teoría social: globalidad, reflexividad y riesgo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Foucault, Michel (1990). «La evolución de la noción de “individuo peligroso” en la psiquiatría legal». En: Foucault, Michel. *La vida de los hombres infames*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- (1992a). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Foucault, Michel (1992b). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- (2001). «El sujeto y el poder». En: Dreyfus, Hubert; Rabinow, Paul: *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.
- (2002). *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2003). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- (2006a). *Historia de la Sexualidad. La voluntad del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2006b). *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2007). *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2008a). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rose, Nikolas, Miller, Peter (1992), «Political power beyond the state: problematics of government». Londres: *The British Journal of Sociology*, vol. 43, Nº 2, 173-205.

## Higienismo y eugenesia: tensiones políticas en los inicios de Trabajo Social

María Teresa Trachitte, Carmen Lera, Gladis Martínez,  
Mariela Herrera, Mario Luis González, Andrea de Asi\*

### Introducción

Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación «La dimensión política de la intervención de trabajo social. Su estudio en Argentina»,<sup>1</sup> cuyo objetivo es problematizar la dimensión política en diferentes períodos de la profesión. Para ello se toma como referencia las producciones y publicaciones de trabajo social correspondientes a distintas épocas, considerándose estas últimas como las fuentes de estudio más importantes.

En la presente comunicación se retoman algunas discusiones que se dan entre los intelectuales de principio de siglo del siglo XX, acerca de la cuestión social, enmarcada en la disputa entre los conceptos de higienismo y eugenesia; analizando de qué manera se articulan estas discusiones con el surgimiento de la profesión. Ello, desde una perspectiva histórica interpretativa, con una metodología hermenéutica.

En un primer momento, se plantean las distintas visiones en torno a la cuestión social tomando algunas figuras emblemáticas como Ramos Mejía e Ingenieros, evaluando de cómo las mismas presentan una influencia del positivismo y del biologicismo. Luego, se presenta la emergencia de ideas vinculadas al movimiento eugenésico italiano en nuestro país, el que culmina en lo que se denomina biotipología; que va a marcar fuertemente el análisis de las cuestiones sociales. Finalmente, se trabaja cómo estas ideas y su discusión con el higienismo fueron modelando, en el inicio de la profesionalización de trabajo social, el análisis en torno a las problemáticas sociales.

---

1. Directora: María Teresa Trachitte. Coodirectora: Carmen Lera. Integrantes: Mariela Herrera, Gladis Martínez, Mario Luis González, Becaria: Andrea De Asi. Facultad de Trabajo Social, UNER, 2008 (en ejecución).

## Desarrollo

A partir del siglo XIX, en especial en las últimas décadas, se da un impulso modernizador, con cierta complacencia por el progreso. Esto marcado por lo que Maristella Svampa identifica como «cuatro cuestiones que atraviesan el período: las “cuestiones” social, nacional, política e inmigratoria» (Terán, 2004: 14).

Entonces, un gran número de extranjeros son recibidos en nuestro país, involucrando así el mundo del trabajo en la ciudad, sus propias identidades colectivas y el lugar que ocuparán las masas.

En cuanto a las ideas, en 1890 hay un avance de la cultura científica, del positivismo y de cierto principio de causalidad histórica impregnado por la idea del progreso, que influirá en las ciencias sociales.

Este principio explicativo está relacionado con el biologicismo spenceriano y sus consecuencias en la articulación del pensamiento y las estrategias del poder reinante inspirados en la idea de un racismo biológico. El estado lo asume mediante la creación de las instituciones para moldear y *fabricar* conductas y subjetividades de los nativos y de los inmigrantes que no convenían con el patrón. Otra derivación de dicho principio sustentó el criterio de mejoramiento de la población existente, dando lugar, asimismo a la emergencia de problemáticas de salud, laborales, vivienda, morales, etc.

José María Ramos Mejía, un importante pensador, introduce el positivismo en nuestro país. «Partiendo del postulado positivista de que el mundo moral se haya regido por las mismas leyes que la realidad física» (Terán, 2004: 19), Ramos Mejía se esfuerza por aplicar el positivismo al análisis de las problemáticas nacionales; sus investigaciones se conducen hacia la psicología de las masas o de las multitudes. De acuerdo a lo que afirma Terán, la multitud reemplaza al individuo como objeto de estudio.

José Ingenieros, discípulo de Ramos Mejía, realiza un entrecruzamiento entre el evolucionismo y el marxismo economicista, al cual llama bioeconomicismo. A partir de esto concluye que «las sociedades humanas evolucionan dentro de leyes biológicas especiales, que son las leyes económicas» (Terán, 2004: 24). La lectura darwinista de lo social lo lleva a proponer jerarquías entre razas más y menos aptas para realizar determinado tipo de funciones. En su posición científica existe un determinismo de base genética. Así, la eficacia en lo social se produciría mediante la educación, como programa de incorporación de las masas a través de los saberes y valores que los letrados le deben transmitir.

Es en este marco que emergen diferentes respuestas a lo social, una de ellas es el proceso de profesionalización de trabajo social.

## De la higiene a la eugenesia

Durante las diferentes crisis que afectan a la Argentina en el período que comienza en la primera posguerra, entra en escena el término *eugenesia* (Vallejos, 2007) para aventar los males civilizatorios. En nuestras tierras irrumpen el proceso de masificación de las ciudades; las enfermedades sociales que tuvieron consecuencias en la salud de la población; y la política de compensar las consecuencias no queridas de la promovida inmigración con políticas de natalidad, motivada en la necesidad de hacer más homogénea y pura la población. En palabras de Leopoldo Lugones, se forja la idea de que «la bastardía nacional existe [...] somos la raza latina y nos conviene serlo debido a que formamos parte integrante del Imperio Romano» (Vallejos, 2007: 205).

Bajo esta invocación, durante la llamada Década Infame (1930-1943) y continuando con los logros devenidos de políticas sanitarias, tiene una buena acogida lo que en Italia se esgrime como *política sobre bases biológicas*, en tanto definición de la *biotipología* en la línea que plantea Gustavo Vallejos (2007).

En un artículo publicado en la *Revista Asclepio* del año 2004, Vallejos analiza los aportes del médico endocrinólogo Nicolás Pende en Italia. Este último tiene como objetivo instalar la biotipología en el mundo o raza latina como aplicación de la *eugenesia galtoniana*. Para ello, crea en dicho país el Instituto de Biotipología, como un observatorio de las conductas humanas gestadas por la aplicación de los saberes y las prácticas higienistas. Dicho instituto, entonces, es pensado para ocuparse de todo aquello que se considera «anormal», así como de la distribución espacial de los cuerpos puestos bajo vigilancia. En el sentido de un modelo que se acerca al *panóptico benthamiano*, organiza instituciones bajo el supuesto de que el poder debe ejercerse bajo dos criterios fundamentales: *sometimiento y transparencia*. La claridad es una gran obsesión que lleva a inventar y agudizar instrumentos y esquemas de diagnóstico *científico*. Se acentúan la conjunción del poder y el saber a fin de transparentar lo que ocultan los cuerpos; y se persigue encontrar lo *patológico en lo profundo del alma*.

Pende tiene gran éxito en la detección de «anormalidades físicas, psíquicas y morales no visibles que anticipen la comisión de actos perturbadores del orden público» (Vallejos, 2004: 221).

Vallejos destaca el cruce de la criminología positivista de la antigua medicina con la religión en la matriz biotipológica galtoniana instaurada por Pende, la cual potencia el *infalible* método de detección de anormalidades. De este modo, atrae a los liberales que antes se habían deslumbraron con el darwinismo social. Así, estos aceptan la eugenesia y la intención de los *católicos integristas*, quienes paradójicamente, no están de acuerdo con

todos los presupuestos de la perspectiva positivista, pero están profundamente motivados a encontrar canales de políticas de control social efectivas. Esta influencia es tan fuerte que, afirma Vallejos, el padre Agostino Gemelli, rector de la Universidad Católica de Milán, presidente de la Academia Pontificia, constituye una conexión entre el régimen fascista y el Vaticano.

En Argentina, las dificultades que suscitan la vida en las ciudades y sus problemas de salud, son abordadas por aquellos que adhieren a la corriente *higienista*, quienes están seriamente preocupados por la salud pública. En este marco se insertan las acciones de los que están comprometidos con el logro de una sociedad mejor.

Entonces, emerge como un discurso importante el de Víctor Delfino, quien asocia la *mala vida* a la ciudad de Buenos Aires, con sus enfermedades, *venenos sociales* que sitúa en especial en el espacio del conventillo y la calle.

Esta agenda desborda los planes de los higienistas y las formas tradicionales de asistencia. Así, se puede encontrar a un Emilio Coni, cuyos textos

reflejan un esfuerzo por tutelar el estado de salud de toda la comunidad y se sintetizan en 1919 en su utopía de la «ciudad porvenir» [...] ella tendría precisas características formales, similares a la nueva ciudad de La Plata, en la que Coni participó de su plan fundacional, pero sólo como parte de un programa mayor dirigido a sistematizar una amplia malla de ámbitos sanitarios y educacionales controlados por el Estado. (Vallejos, 2007: 206.)

Estas preocupaciones se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones: construcción de viviendas higiénicas, estética, higienización, saneamiento, asistencia y previsión social.

En tal sentido, Delfino se preocupa por articular la política asistencial del higienismo con la predicción que promete la eugenesia, por lo cual impulsa la creación de la Sociedad Eugénica Argentina alrededor del año 1918, en consonancia con los presupuestos que dan sustento al Museo Social Argentino. Es así también que asume, en el año 1920, la dirección del Instituto Tutelar de Menores concebido como una Villa-Hogar; y también, de una Colonia de puertas abiertas ubicada en el campo, la cual tiene como finalidad que los menores con problemas puedan ser recuperados para la vida en la ciudad.

Aquí puede identificarse una la relación con los presupuestos de Nicolás Pende o con la «eugenesia italiana imbuida de un vitalismo espiritualista de raíces tomistas, [que] introducía una articulación inescindible de la parte con el todo, del cuerpo con la población, de la sexualidad con la reproducción, del grado de aptitud con la producción» (Vallejos, 2007: 212).

## Primera Escuela de Asistentes Sociales: condiciones político-institucionales de su surgimiento

Los procesos de consolidación de las ocupaciones que logran posicionarse como profesiones, registran complejos recorridos que alejan cualquier posibilidad de interpretarlos como un camino lineal y evolutivo. En ese sentido, se torna muy difícil marcar el momento de *nacimiento* de una profesión.

El Trabajo Social no escapa a esa premisa. En su tránsito confluyen una serie de trazados, no obstante muchos autores toman como punto de partida de una profesión el momento de creación de centros de formación. Es aquí cuando la certificación de un título comienza a señalar fronteras entre los *idóneos* y los profesionales, fronteras que hasta ese momento están mucho más difusas.

En el caso particular de Trabajo Social, la primera escuela surge en 1930 dependiendo del Museo Social Argentino, institución que fuera fundada en 1911.

En nuestro país, la decisión de la formación de asistentes sociales debe entenderse al interior de los diversos mecanismos de intervención estatal que se consolidan y articulan en torno a lo que diferentes autores denominan la *cuestión social* argentina.

Juan Suriano (2000) distingue a la cuestión social de la cuestión obrera, reservando esta última para referirse más específicamente a los problemas derivados de las relaciones laborales. Por ello sostiene que la cuestión social es más abarcadora y apareció en primer orden. Si bien con el proceso de industrialización adquiere centralidad la cuestión obrera, la manifestación de la cuestión social que aparece en primer término, no es específicamente la de los obreros.

La cuestión social conlleva una connotación histórica definida: refiere a un período de tensión social, protesta obrera y efervescencia intelectual, que acompaña al proceso de industrialización mismo.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, existe una política de colonización (fundar pueblos) y de fomento de la inmigración extranjera. La ley Avellaneda (1876) rige ambos fenómenos.

Encontramos entonces que las diversas manifestaciones de la cuestión social hacen su aparición en distintos órdenes de llegada. En un primer momento, las preocupaciones se relacionan centralmente con la cuestión urbana y la inmigración. Luego, con la cuestión obrera: con un sin número de demandas motorizadas por el incipiente movimiento de trabajadores, el cual cobrará centralidad.

Paralelo al proceso de urbanización, surgen los temas vinculados a este: la atención médica, el hacinamiento, la salubridad, la criminalidad. Se incrementa y visibiliza la po-

breza en las ciudades, en función de que éstas eran incapaces de ofrecer trabajo y vivienda digna a todos los inmigrantes que a ella arribaban. La élite porteña comienza a perturbarse, a preocuparse frente a las rápidas modificaciones que sufre Buenos Aires, *la gran aldea*. Un clima de temor e inseguridad se instala. Una gran cantidad de inmigrantes se concentra en las principales ciudades, con sus costumbres, lenguas e ideologías propias. Algunos de ellos traen ideas anarquistas, con experiencias organizativas sindicales que transmiten en el país; incluso muchos llegan huyendo de las represiones que se vivían en su país de origen.

La clase dirigente siente que se perturba el orden social. Mecánicamente asocia los primeros disturbios sociales a los extranjeros. Con la incipiente industrialización, la cuestión obrera emerge fuertemente y se incorpora plenamente a la cuestión social.

En función de lo expuesto, la idea de cuestión social de Juan Suriano (2000) no es un concepto exclusivo de la sociedad capitalista e industrial, postura que comparte con Robert Castel (1997). Suriano observa que en las sociedades pre-capitalistas las zonas de fragilidad, expulsión, son ocupadas por los vagabundos, los pobres y menesterosos; hoy en la sociedad ligada al mercado laboral, son los desempleados, los pobres, los vulnerables, etcétera.

Este autor plantea además, que un aspecto de la cuestión social en nuestro país es decisivo para que el Estado tome alguna intervención; intervención que solicitan y demandan hasta por los liberales más ortodoxos que ven en la intervención del Estado una violación a los derechos individuales. Ese aspecto, ese punto de inflexión, que alarma, preocupa y demanda la presencia de los poderes políticos, son las epidemias. La de fiebre amarilla de 1871 pone de manifiesto que es necesario hacer algo, no solo para atacar el foco, sino también para prevenir. Recordemos que estas epidemias, si bien impactan con crudeza en los sectores de mayor pobreza, también afectan a otros grupos sociales. Es así como el Departamento Nacional de Higiene expande sus actividades, pero además comienzan a realizarse obras de saneamiento, agua potable, entre otras.

Por otra parte, con la continuidad del proceso de inmigración aumentan los problemas propios de las grandes ciudades: hacinamiento, enfermedad, alcoholismo, delincuencia, etc. Con una población en crecimiento se agudiza el tema del desempleo y las condiciones laborales de los trabajadores son pésimas, tanto en lo relacionado a los salarios como a las condiciones de seguridad, horas de trabajo, salubridad, etcétera. Los reclamos van en la línea de reconocimiento de condiciones mínimas de trabajo.

Los conflictos comienzan a emerger con fuerza de la mano de procesos de conformación del movimiento obrero, en cuyas filas hay una fuerte presencia de inmigrantes que adhieren a ideas anarquistas y socialistas. Por ello, la primera asociación que se hace desde los grupos de poder es la relación: disturbios = extranjeros.

Frente a ello, el Estado responde con la Ley de Residencia (1902) y la Ley de Defensa Social. Ambas permiten la expulsión inmediata del país de cualquier extranjero que participe de disturbios. Como se puede observar, estas normativas se enmarcan en una política netamente represiva.

La clase dirigente asocia los conflictos al orden policial, al delito y no a las condiciones infrahumanas de las clases trabajadoras. Para esa época ya hay un crecimiento cuantitativo de obreros industriales así como de trabajadores del Estado en dependencias vinculadas al funcionamiento de ferrocarriles, puertos, caminos y a la construcción de obras de infraestructura (hospitales, escuelas, cárceles). Es este el momento que la cuestión obrera adquiere centralidad: los reclamos a través de huelgas y paros son moneda corriente.

Suriano (2000) observa aquí una de las diferencias de la cuestión social propia de las formas pre-capitalistas. En la sociedad precapitalista el problema crucial se centra en los vagabundos, mendigos que *no trabajaban*; mientras que en la transición al capitalismo comienzan a hacerse visibles la precariedad y vulnerabilidad de los que *sí trabajaban*: ya sea por bajos salarios, trabajos insalubres, inestables, etcétera.

Con el advenimiento del capitalismo, sobre todo en su primera etapa de fuerte inspiración liberal, se instala la idea de un mercado al que libremente concurren el capital y el trabajo. El liberalismo provoca una ruptura con la imagen de la sociedad tradicional, donde el siervo trabaja para el señor. La idea de trabajo se independiza y se impone la libertad de trabajo. Este supuesto liberal es el que recorre las intervenciones estatales a partir de la necesidad de moralización.

Por ello es importante la reflexión en torno a la profesión de Trabajo Social: dado el lugar que ocupa en las intervenciones estatales.

Entonces comienza a ser evidente que el libre acceso al trabajo no implica el derecho al trabajo. El mercado, contra la convicción de los primeros liberales, no equilibra la relación capital-trabajo. El derecho al trabajo no está garantizado, por lo que la masa de desocupados, temporales o no, va en aumento.

Este fenómeno es mirado desde dos visiones opuestas. Por un lado, los trabajadores que consideran al sistema injusto y, por otro, los grupos dominantes que plantean que quienes no trabajan en un mercado de trabajo libre, son mendigos o vagabundos voluntarios. El trabajo —en realidad *el trabajar*— es un acto de responsabilidad individual, por tanto una categoría moral. Por otra parte, existe una fuerte convicción que asocia la ociosidad con el delito, de allí que los objetivos de las intervenciones sociales están destinados a disciplinar y moralizar. El vagabundeo, por ejemplo, es penado con la cárcel o con el servicio de armas.

Los liberales defienden el principio del libre acceso al trabajo, pero jamás prestan atención a las condiciones salariales y de trabajo. Así, se observa claramente el divorcio entre: el orden jurídico, que propone el reconocimiento del derecho de los ciudadanos; y el orden económico-social, el cual evidencia la ausencia de derechos sociales.

La miseria comienza a preocupar a los grupos dominantes. El orden público se siente amenazado: los problemas no se solucionan solo con salubridad e higiene. El tema obrero es más difícil y complejo; implica, para los liberales, inmiscuirse en las relaciones laborales que son patrimonio de lo privado.

En el fondo, lo que está en juego es el *lugar* que deben ocupar las masas trabajadoras en la sociedad capitalista.

Los hombres de gobierno, de convicciones liberales en determinadas áreas, son fuertemente intervencionistas en otras. Según Suriano (2000), es en lo social donde se halla la zona más liberal, aunque esto no signifique ausencia total de intervención. Para el liberalismo, la cuestión social debe resolverse mediante una política sin Estado o mediante políticas de reglamentación y control.

En el plano de lo social, pero especialmente en lo relacionado con la salubridad, se evidencia la mayor intervención del Estado, y es en este aspecto donde los higienistas tienen una destacada actuación. Sin traicionar su concepción liberal, sostienen que la intervención del Estado es ineludible y obligatoria para preservar la salud de la población.

En los distintos documentos de la época —desde los diarios de sesiones de las Cámaras, periódicos, revistas, tesis académicas, etcétera—, pueden reconocerse las acaloradas discusiones, las argumentaciones y los intereses que los distintos sectores ponen en juego, problematizando, definiendo la llamada cuestión social.

Distintos grupos pugnan por hacer prevalecer su voluntad. En esa línea se destacan, entre otros, los liberales ortodoxos, los liberales reformistas, los conservadores católicos —que vienen sufriendo las consecuencias del proceso de secularización y laicización—, los socialistas con tradición legalista y los anarquistas.

Es así como el proceso de *estatalización* de la cuestión social se configura en un escenario marcado por las tensiones y conflictos entre estos actores.

## Conclusiones

Si bien los higienistas no constituyen un grupo compacto a nivel ideológico, sí podemos decir que la mayoría coincide en la necesidad de que el Estado intervenga ante los problemas de salud de la población. Así mismo, la mayoría ejerce funciones públicas —funcionarios o legisladores— y desde allí luchan para que se concreten acciones de mejoramiento de

calidad de vida. Otro aspecto distintivo es que desarrollan actividades académicas o están ligados a los círculos científicos; actividades que son compartidas por otros profesionales que se abocan a estudiar científicamente los problemas sociales: hombres del Derecho, la Economía, la Política. Algunos autores denominan a este grupo de intelectuales *reformistas sociales*.

El esfuerzo por comprender el escenario de principios de siglo XX, aún es nutricional en discusiones fértiles, al punto que constituye un tema de discusión en el interior del equipo de investigación en torno a si esto puede verse como mecanismo de control o como esfuerzos necesarios para mejorar la salud pública de la población.

## Bibliografía

- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Suriano, Juan (Comp.) (2000). *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Terán, Oscar (Coord.) (2004). *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vallejo, Gustavo (2007). «Males y Remedios de la ciudad moderna: Perspectivas ambientales de la Eugenesia Argentina de Entreguerras». *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, vol. LIX, Nº 1, enero-junio, pp. 203-238.
- (2004). «El ojo del poder en el espacio del saber: Los Institutos de Biotipología». *Asclepio, Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, vol. LVI - Nº 1, enero-junio.

*Las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política  
se desarrollaron en la Facultad de Trabajo Social – UNER,  
en noviembre de 2010*



Universidad Nacional de Entre Ríos

**FTS**

**Facultad de Trabajo Social**

La Rioja 6, Paraná, Entre Ríos, Argentina

[www.fts.uner.edu.ar](http://www.fts.uner.edu.ar)